

第 5 章

發展局 土地註冊處

土地註冊處的運作

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

土地註冊處的運作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.16
審查工作	1.17
鳴謝	1.18
第 2 部分：提供服務	2.1
土地註冊服務	2.2 – 2.21
審計署的建議	2.22
政府的回應	2.23
土地資訊和業主立案法團服務	2.24 – 2.37
審計署的建議	2.38
政府的回應	2.39 – 2.40
第 3 部分：實施土地業權註冊制度	3.1
背景	3.2 – 3.7
政府在實施土地業權註冊制度方面付出的努力	3.8 – 3.30
審計署的建議	3.31
政府的回應	3.32
第 4 部分：財政事宜及服務表現匯報	4.1
收費及費用	4.2 – 4.13
審計署的建議	4.14
政府的回應	4.15

	段數
服務表現匯報	4.16 – 4.25
審計署的建議	4.26
政府的回應	4.27 – 4.28

附錄	頁數
A：土地註冊處：組織架構圖(摘要) (2017年6月30日)	52
B：土地註冊處營運基金固定資產平均淨值的回報率 (1993–94至2016–17年度)	53
C：3間新界查冊中心的營運表現 (2012–13至2016–17年度)	54
D：契約註冊制度和土地業權註冊制度的主要特點	55
E：土地註冊處就處理3個主要問題提出的建議摘要 (2017年9月)	56
F：《土地業權條例》督導委員會的職權範圍	57
G：兩階段轉換機制的主要特點 (2011年5月)	58
H：根據《土地註冊條例》註冊的現有土地的4個轉換方案 (2014年6月)	59

土地註冊處的運作

摘要

1. 土地註冊處由土地註冊處處長掌管，旨在提供一套快捷有效的土地註冊制度，以便土地交易有秩序地進行。除了確保為客戶提供穩妥方便的土地註冊和資訊服務外，該處的使命也包括與時並進，提倡及循序落實香港土地業權註冊制度。政府在 1993 年 8 月 1 日根據《營運基金條例》(第 430 章)設立土地註冊處營運基金，以便對土地註冊處的運作進行管理及核算。土地註冊處處長是土地註冊處營運基金的總經理。

2. 土地註冊處須就其業績和財務表現，分別向發展局和財經事務及庫務局負責。發展局會為土地註冊處的工作給予政策指引，而財經事務及庫務局則負責監督土地註冊處的財務表現。根據《營運基金條例》，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。在 1993–94 至 2016–17 年度的 24 年期間，土地註冊處營運基金每年均達到固定資產平均淨值目標回報率，只有 2015–16 年度例外(實際回報率為 4.1%，而目標回報率則為 6.9%)。審計署最近就土地註冊處的運作進行審查。

提供服務

3. 土地註冊處提供的主要服務包括：(a) 土地註冊服務，為影響土地的文件按《土地註冊條例》(第 128 章)辦理註冊和備存載列最新資料的土地登記冊；(b) 土地資訊服務，讓市民查閱土地登記冊，並為其提供註冊文件及相關記錄的副本；及 (c) 業主立案法團服務，按照《建築物管理條例》(第 344 章)為業主立案法團辦理註冊和備存業主立案法團登記冊(第 1.3 及 2.2 段)。

4. **需要更新土地登記冊整理工作的目標完成日期** 土地註冊處備存逾 300 萬份土地登記冊，涉及約 2 370 萬份土地文件的註冊資料(由 1844 年累積至今)。在 1986 至 1997 年期間進行的電腦化工作中，人手備存的土地登記冊轉為電腦化記錄(其後再轉換為綜合註冊資訊系統的記錄，該系統自 2005 年 2 月起啟用)。土地註冊處表示，在綜合註冊資訊系統中：(a) 若干資料因某些原因沒有載於部分土地登記冊，這些原因包括有關資料可能未有記錄在人手備存的土地登記冊，或在進行電腦化工作期間沒有輸入電腦化的土地登記冊；及

(b) 部分電腦化的土地登記冊內的“地址”欄只載有地址的一部分，其餘部分則顯示在“物業備註”欄，原因是在綜合註冊資訊系統啟用前，“地址”欄的長度有限。土地註冊處自 2007 年 6 月以來一直進行整理工作，以填補相關資料。然而，土地註冊處表示，原先訂於 2018 年年底前完成的整理工作，完成日期或會延遲(第 2.4 至 2.8 段)。

5. **需要提升土地登記冊資料的準確度** 土地註冊處表示，該處不時透過質素控制查核和日常運作中，以及外界提出的修訂要求，發現土地登記冊記項裏的手民之誤或資料不一致(土地註冊處統稱之為“錯誤”)。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，每年獲更正的土地登記冊錯誤(分類為轉換錯誤、註冊錯誤和註冊摘要錯誤)總數介乎 5 737 至 7 564 項不等。土地註冊處需要不時檢討獲更正的土地登記冊錯誤，並在有需要時，對獲更正的錯誤進行更詳細分析(例如錯誤的嚴重程度和可能成因)，以監察和採取措施，提升土地登記冊的準確度(第 2.9 至 2.12 及 2.14 段)。

6. **需要不時檢討新界查冊中心的表現** 土地註冊處設有 3 間分別位於荃灣、大埔和元朗的新界查冊中心，提供櫃位查冊、副本及業主立案法團服務。審計署留意到，在 2012–13 至 2016–17 年度期間，這 3 間新界查冊中心：(a) 每年均錄得營運虧損，介乎 90 萬元至 200 萬元不等；及 (b) 使用量低。在這 5 年期間的每一年，在兩間新界查冊中心使用查冊和副本服務的訪客人數平均每天不足 55 人，而在每間新界查冊中心使用業主立案法團服務的訪客人數則平均每天不超過 5 人(第 2.27 及 2.28 段)。

實施土地業權註冊制度

7. 目前，香港沿用的契約註冊制度是按照《土地註冊條例》記錄土地及物業交易。該制度只賦予註冊契約優先次序，並作為已註冊文書的公開索引。契約註冊制度並不保證已註冊為擁有人的人士擁有妥善的業權，也不提供業權保證。為確定物業業權，買方律師每次均須查核在物業進行新交易之前不少於 15 年內涉及該物業所有交易的過往業權文件。從十九世紀末開始，許多採用普通法的司法管轄區已實施土地業權註冊制度，該制度就物業業權提供不可推翻的證據(第 1.14 及 1.15 段)。

8. 《土地業權條例》(第 585 章) 於 2004 年 7 月制定，目的是提供一套新的土地業權註冊制度以註冊土地的業權及權益，從而使物業業權更加明確，並精簡物業轉易程序。然而，直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未生效，而土地業權註冊制度也尚未實施。多年來，實施土地業權註冊制度涉及多項複雜問題。總的來說，各持份者就轉換機制、更正安排和彌償安排這 3 個主要問題多番商討，而且意見分歧。土地註冊處曾就該等問題提出多項建議，而直至 2017 年 9 月，該處仍致力與各持份者就實施土地業權註冊制度的未來路向達成共識(第 1.16、3.5 至 3.7 及 3.22 段)。

9. **低估了實施《土地業權條例》和土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度** 在 2002 年 12 月，政府向立法會提交《土地業權條例草案》。在法案委員會審議條例草案期間，政府建議《土地業權條例》在制定兩年後生效，並承諾在《土地業權條例》制定與生效相距的兩年期間，對該條例進行制定後的檢討，並會就在審議條例草案期間所提出的各項問題採取跟進行動。《土地業權條例》其後於 2004 年 7 月制定。然而，該條例在 2017 年 9 月(即制定後 13 年)仍未生效。土地註冊處在制定後的檢討中發現該條例須作出大量修訂。土地註冊處似乎低估了實施《土地業權條例》和土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度(第 3.9、3.10 及 3.23 段)。

10. **需要為土地業權註冊制度設定目標實施日期和制訂行動計劃** 在 2004–05 至 2009–10 年度期間，土地註冊處曾就土地業權註冊制度設定目標實施日期和制定行動計劃，並提交《土地業權條例》督導委員會備考(督導委員會由土地註冊處於 2004 年 11 月成立，以督導《土地業權條例》的檢討工作)。然而，此後土地註冊處既沒有設定土地業權註冊制度的目標實施日期，也沒有制訂行動計劃及實施時間表，以便督導和統籌各項與實施土地業權註冊制度有關的工作(第 3.12 及 3.26 段)。

11. **需要加倍努力實施土地業權註冊制度** 在 2009 年 2 月，立法會的發展事務委員會和司法及法律事務委員會轄下成立了研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會，以更聚焦地監察政府就《土地業權條例》擬備修訂建議的工作，並在政府草擬法案的過程中提供意見。在該立法會聯合小組委員會 2010 年 12 月和 2011 年 6 月的會議上，有立法會議員表示：(a) 政府在實施新的土地業權註冊制度方面的工作進展緩慢，對此感到失望；(b) 政府在收集主要持份者的意見和關注事項後，尚未作出任何政策決定，對此提出關注；及(c) 儘管政府由 2004 年開始已推展《土地業權條例》的修訂工作，但有關工作的進度仍未如理想，對此表示遺憾。直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未

生效，而土地業權註冊制度也尚未實施。鑑於實踐土地業權註冊制度可帶來的效益，發展局及土地註冊處需要考慮立法會議員關注的事項並加倍努力促使土地業權註冊制度盡早實施(第 3.16、3.29 及 3.30 段)。

財政事宜及服務表現匯報

12. **需要定期檢討所有收費項目的收費** 土地註冊處會就其服務收取《土地註冊費用規例》(第 128B 章) 訂明的法定收費及該規例未有訂明的非法定收費。土地註冊處自 1993 年成立以來，先後進行了 5 次涵蓋所有收費項目的收費檢討，每次檢討相隔 3 至 7 年(即於 1998、2005、2008、2011 及 2016 年進行)。審計署留意到，2016 年的收費檢討發現非法定收費的整體收回成本比率只達 67%，土地註冊處因而於 2017 年 4 月調整非法定收費。收費整體上調 75%，若干收費項目的加幅顯著，達 100% 至 200% 不等。土地註冊處可以較定期地檢討收費，讓每次檢討後的加幅較為溫和(第 4.2、4.4、4.7 及 4.8 段)。

13. **需要不時檢討業務運作和收回服務成本的情況** 文件註冊是土地註冊處的主要服務，佔其營業額的比例甚高(在 2010–11 至 2016–17 年度期間的比例介乎 36% 至 56% 不等)。近年，該服務的業務大幅下跌。在 2010–11 至 2016–17 年度期間，送交註冊的土地文件數目大幅減少 45%，相關收入也下跌 47%。審計署留意到，文件註冊服務由 2010–11 年度收入高於成本 9,300 萬元，顯著變為 2015–16 年度未能收回成本 8,000 萬元。未能收回成本的金額頗大，影響固定資產平均淨值回報率，也許導致 2015–16 年度回報率未能達標(實際回報率為 4.1%，而目標回報率則為 6.9%)。鑑於土地註冊處的業務運作取決於物業市場狀況，土地註冊處需要不時檢討其業務運作及收回服務成本的情況(尤其是文件註冊服務)(第 4.9 至 4.11 段)。

14. **沒有按提供服務的不同方式而收取不同的費用** 土地註冊處通過不同方式(如櫃位服務和網上服務)提供查冊和副本服務。雖然服務成本會因提供服務的不同方式而有很大差別，但土地註冊處仍收取劃一的服務費用。例如在 2015–16 年度，土地註冊處就某一項服務的收費為 15 元，但通過櫃位提供服務的成本為 105 元，而通過網上提供服務的成本則為 11 元(第 4.12 段)。

15. **需要檢討實際服務表現資料的製備方式** 審計署審查土地註冊處就 2016–17 年度的 30 項服務指標所製備的實際服務表現資料後，發現當中有

摘要

24 項服務指標，土地註冊處是抽樣以人手製備實際服務表現資料。鑑於在製備實際服務表現資料時採用的樣本數量有限 (例如每年 12 個工作天)，審計署關注所製備的資料是否能夠如實反映土地註冊處的實際服務表現。審計署也留意到，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。因此，土地註冊處宜考慮盡量多採用科技方法製備實際服務表現資料 (第 4.17、4.18 及 4.20 段)。

審計署的建議

16. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議土地註冊處處長應：

提供服務

- (a) 更新土地註冊處的土地登記冊整理工作的目標完成日期並致力按期完成 (第 2.22(a) 段)；
- (b) 不時檢討獲更正的土地登記冊錯誤，並在有需要時，對獲更正的錯誤進行更詳細分析，以監察和採取措施，提升土地登記冊的準確度 (第 2.22(b) 段)；
- (c) 不時檢討並採取措施進一步改善新界查冊中心的財務及營運表現，過程中應關注營運這些查冊中心的成本效益和服務需求 (第 2.38(a) 段)；

財政事宜及服務表現匯報

- (d) 就所有收費項目進行定期收費檢討，並在有需要時調整收費 (第 4.14(a) 段)；
- (e) 不時檢討土地註冊處的業務運作及收回服務成本的情況 (尤其是文件註冊服務)，以期盡量採取措施處理物業市場狀況對其服務的影響 (第 4.14(b) 段)；
- (f) 考慮按提供服務的不同方式而收取不同的費用 (第 4.14(c) 段)；
- (g) 審慎檢討就 24 項服務指標製備實際服務表現資料的方式，以確保該等資料能夠如實反映實際服務表現 (第 4.26(a) 段)；及

摘要

- (h) 考慮盡量多採用科技方法製備土地註冊處的實際服務表現資料 (第 4.26(c) 段)。

17. 審計署也建議發展局局長及土地註冊處處長應：

實施土地業權註冊制度

- (a) 全面評估實施土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度 (第 3.31(a) 段)；
- (b) 在評估所涉及問題和工作的複雜程度後，根據評估結果、持份者的意見和歷年累積的經驗，在切實可行的情況下盡早為土地業權註冊制度設定目標實施日期，並制訂行動計劃和時間表 (第 3.31(b) 段)；
- (c) 向《土地業權條例》督導委員會匯報土地業權註冊制度的目標實施日期及提交行動計劃，以供該委員會考慮 (第 3.31(c) 段)；及
- (d) 加倍努力促使土地業權註冊制度盡早實施，過程中應考慮立法會議員關注的事項，以及有關實施土地業權註冊制度的審查結果 (第 3.31(d) 段)。

政府的回應

18. 發展局局長和土地註冊處處長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

土地註冊處的使命和職能

1.2 土地註冊處由土地註冊處處長掌管，旨在提供一套快捷有效的土地註冊制度，以便土地交易有秩序地進行。該處的使命是：

- (a) 確保為客戶提供穩妥方便的土地註冊和資訊服務；
- (b) 開發土地註冊處的人力資源、發展資訊科技、優化服務環境，確保為客戶提供高效及優質服務；及
- (c) 與時並進，提倡及循序落實香港土地業權註冊制度。

1.3 土地註冊處履行以下主要職能：

- (a) 為影響土地的文件 (註 1) 按《土地註冊條例》(第 128 章——註 2) 辦理註冊，並備存載列最新資料的土地登記冊 (註 3)；
- (b) 提供查閱土地登記冊和供應註冊文件及相關記錄副本的服務；
- (c) 向政府部門及機構提供物業資料；及
- (d) 按照《建築物管理條例》(第 344 章) 為業主立案法團辦理註冊和備存業主立案法團登記冊。

註 1：一般而言，達成或阻止土地業權轉移，或本身產生土地權益的文件，即屬影響土地的文件。

註 2：《土地註冊條例》旨在就影響土地財產或不動產的契據、轉易契、判決及其他文書的註冊，土地註冊處記錄的備存，以及其他與土地註冊有關的事宜，訂定條文。

註 3：土地登記冊記錄每一物業已註冊的業主資料，以及該物業已註冊的轆轤。

土地註冊處營運基金

1.4 政府在1993年8月1日根據《營運基金條例》(第430章)設立土地註冊處營運基金，以便對土地註冊處的運作進行管理及核算。土地註冊處營運基金獲資本投資基金(註4)撥給1.183億元初期資本及2.366億元貸款。該筆貸款已於2003年8月悉數償還。

1.5 土地註冊處處長是土地註冊處營運基金的總經理。根據《營運基金條例》，營運基金的總經理須按以下目標管理營運基金：

- (a) 進行有效率及有效的運作，使有關服務符合適當水準；
- (b) 在合理時間內，使該營運基金的收益，以跨年計算，足以應付因提供有關的政府服務而招致的開支，及足以為應付該基金的債務而提供資本；及
- (c) 使所運用的固定資產產生財政司司長所釐定的合理回報。

土地註冊處作為營運基金，以自負盈虧的方式運作，可保留業務所得的收入，用以抵銷提供服務的成本。

管治架構

1.6 土地註冊處須就其業績和財務表現，分別向發展局(註5)和財經事務及庫務局負責。發展局會為土地註冊處的工作給予政策指引，而財經事務及庫務局則負責監督土地註冊處的財務表現。

註4：資本投資基金由當時的立法局於1990年4月1日決議通過成立，用以資助政府在地下鐵路公司(由2000年6月30日起成為地鐵有限公司，並於2007年12月2日起成為香港鐵路有限公司)、九廣鐵路公司、香港房屋委員會、新香港隧道有限公司及立法會財務委員會指定的其他機構所作的投資。

註5：發展局於2007年7月成立，其職責包括負責有關土地註冊處的政策事宜。2007年7月之前，有關政策由當時的房屋及規劃地政局(2002年7月至2007年6月)、當時的規劃地政局(2000年1月至2002年6月)、當時的規劃環境地政局(1997年7月至1999年12月)，以及當時的規劃環境地政科(1997年7月之前)負責。為求簡明，在本審計報告書內，發展局兼指所有曾經負責土地註冊處政策事宜的決策局和事務科。

1.7 於 1993 年 8 月 1 日生效的《架構協議》，規管發展局局長與土地註冊處處長(即土地註冊處的首長及土地註冊處營運基金的總經理)的關係。《架構協議》載述局長和土地註冊處處長的職責，也列明土地註冊處營運基金的職能與目標、服務與組織架構、財政規劃與管制，以及薪酬與人事事宜。

1.8 根據《架構協議》：

- (a) 發展局局長負責多項事宜，包括：
 - (i) 制訂及檢討政府的土地註冊政策和目標；
 - (ii) 訂定土地註冊處營運基金的政策目標；及
 - (iii) 在徵詢土地註冊處處長的意見後，為土地註冊處營運基金訂定服務指標；及
- (b) 土地註冊處處長就多項事宜向發展局局長負責，包括：
 - (i) 管理及營運土地註冊處營運基金的業務，以及達到其服務指標；及
 - (ii) 就與土地註冊及土地業權註冊有關的政策及立法事宜提供意見。

1.9 按照《架構協議》的規定，土地註冊處營運基金每年須把中期企業及業務計劃呈交財經事務及庫務局局長批核計劃中的財政部分，以及呈交發展局局長整體批核有關計劃。該計劃訂定土地註冊處未來 5 年的發展，及作為評核土地註冊處業績的基準。

1.10 根據《營運基金條例》，土地註冊處營運基金的年報連同經審計的財務報表每年須呈交立法會省覽。

員工人數

1.11 土地註冊處共設有 3 個職能分科和多個支援分部，其組織架構圖摘要載於附錄 A。截至 2017 年 6 月，土地註冊處有 583 名員工，包括 484 名 (83%) 公務員和 99 名 (17%) 合約員工。

土地註冊處營運基金的財政狀況

1.12 根據《營運基金條例》，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(見第 1.5(c) 段)。財經事務及庫務局表示，回報率是以土地註冊處營運基金的總全面收益(不包括利息收入和利息支出)除以其固定資產平均淨值(註 6)所得出。財政司司長為土地註冊處營運基金釐定的 1993-94 至 2021-22 年度固定資產平均淨值目標回報率如下：

年份	固定資產平均淨值 目標回報率
1993-94 至 2005-06 年度	10.0%
2006-07 至 2011-12 年度	8.3%
2012-13 至 2016-17 年度	6.9%
2017-18 至 2021-22 年度	5.9%

在 1993-94 至 2016-17 年度的 24 年期間，土地註冊處營運基金每年均達到固定資產平均淨值目標回報率，只有 2015-16 年度例外(見附錄 B)。

1.13 表一顯示土地註冊處營運基金由 2012-13 至 2016-17 年度期間的財政狀況。2016-17 年度土地註冊處營運基金的營業額及運作成本分項數字分別載於圖一及圖二。

註 6： 固定資產平均淨值指某一財政年度中，固定資產的期初結餘與期終結餘的平均值。就此而言，固定資產包括物業(例如土地及建築物)、設備及器材和無形資產(例如電腦軟件牌照)。

表一

土地註冊處營運基金的財政狀況
(2012–13 至 2016–17 年度)

詳情	2012–13 (百萬元)	2013–14 (百萬元)	2014–15 (百萬元)	2015–16 (百萬元)	2016–17 (百萬元)
營業額 (a)	502	431	412	387	409
運作成本 (b)	362	370	384	373	382
運作盈利 (c) = (a) – (b)	140	61	28	14	27
其他收入 (註 1) (d)	30	28	26	32	23
名義利得稅前盈利 (e) = (c) + (d)	170	89	54	46	50
名義利得稅 (註 2) (f)	27	14	8	7	8
年度盈利 (註 3) (g) = (e) – (f)	143	75	46	39	42
固定資產平均淨值回報率	34.0%	15.8%	7.8%	4.1%	8.1%
固定資產平均淨值目標 回報率	6.9%				

資料來源：土地註冊處營運基金的記錄

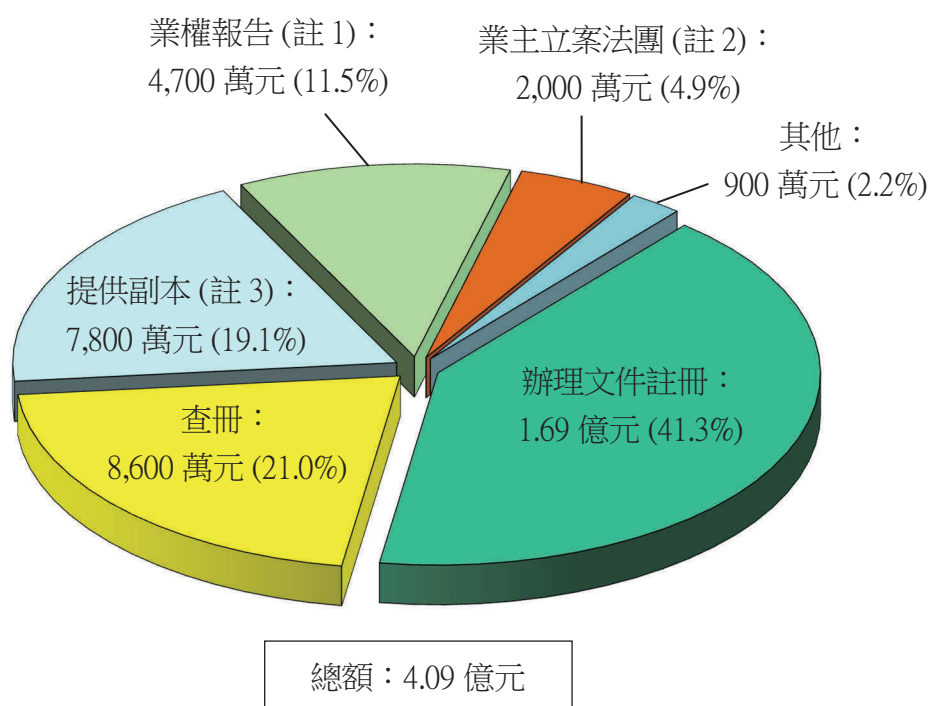
註 1：其他收入主要包括利息收入。

註 2：根據《稅務條例》(第 112 章)，土地註冊處營運基金無須繳付利得稅。然而，作為營運基金，土地註冊處營運基金須向政府繳付一筆款項，金額相當於按《稅務條例》的規定所計算的利得稅。

註 3：由於並沒有其他全面收益，因此年度盈利與年度總全面收益 (見第 1.12 段) 相同。

圖一

土地註冊處營運基金的營業額
(2016-17 年度)



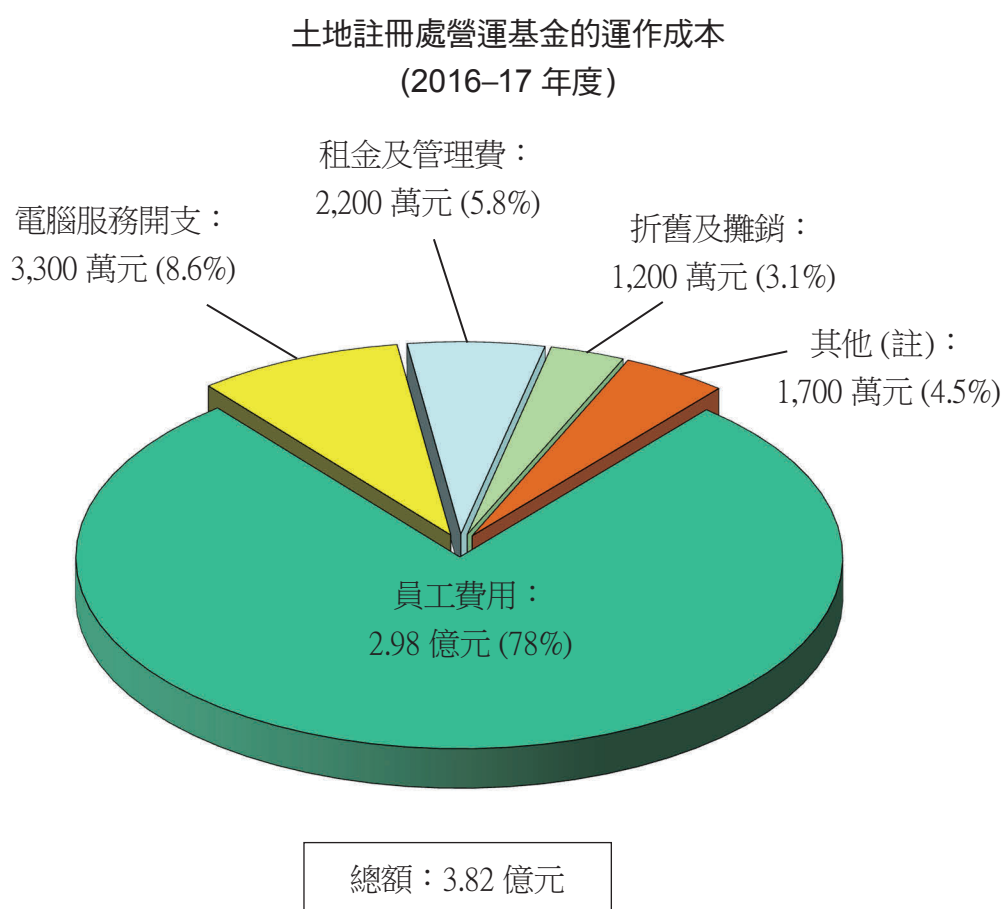
資料來源：土地註冊處營運基金的記錄

註 1：“業權報告”指向政府決策局／部門提供的服務，包括查閱土地註冊處的記錄、就查閱結果編制報告，以及製備及核實隨附於在土地註冊處註冊的文件的註冊摘要。

註 2：“業主立案法團”指為執行《建築物管理條例》而提供服務所得的收入。根據《財務通告第 3/2013 號》“營運基金的收費安排”，土地註冊處營運基金會代政府收取根據《建築物管理條例》提供服務的費用，並將其撥歸政府一般收入。土地註冊處營運基金會向政府收回其根據該條例提供服務的全部成本。

註 3：“提供副本”指供應註冊文件及相關記錄副本的服務。

圖二



資料來源：土地註冊處營運基金的記錄

註：“其他”主要包括一般運作開支及中央行政費用。

香港的土地註冊制度

1.14 目前，香港沿用的契約註冊制度是按照《土地註冊條例》記錄土地及物業交易。《土地註冊條例》於 1844 年制定，是香港最早期的法例之一，一直沿用至今。契約註冊制度只賦予註冊契約優先次序，並作為已註冊文書的公開索引。契約註冊制度並不保證已註冊為擁有人的人士擁有妥善的業權，也不提供業權保證。為確定物業業權，買方律師每次均須查核在物業進行新交易之前不少於 15 年內涉及該物業所有交易的過往業權文件（《物業轉易及財產條例》(第 219 章) 規定必須出示這些文件)。土地註冊處表示，契約註冊制度的優點是簡單，而複雜的業權問題，則要由法律界人士處理。

引言

1.15 從十九世紀末開始，許多採用普通法的司法管轄區已實施土地業權註冊制度，該制度就物業業權提供不可推翻的證據。對物業交易量龐大的司法管轄區來說，業權註冊已證實是處理物業權益方面最能確保安全和方便的一個有效制度。

1.16 《土地業權條例》(第 585 章) 於 2004 年 7 月制定，目的是提供一套新的土地業權註冊制度以註冊土地的業權及權益，從而使物業業權更加明確，並精簡物業轉易程序。在制訂《土地業權條例》時，政府按立法會的要求，承諾在條例生效前，對條例進行全面檢討。直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未實施。

審查工作

1.17 2017 年 4 月，審計署展開審查，探討土地註冊處的運作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 提供服務 (第 2 部分)；
- (b) 實施土地業權註冊制度 (第 3 部分)；及
- (c) 財政事宜及服務表現匯報 (第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.18 在審查工作期間，發展局及土地註冊處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：提供服務

2.1 本部分探討土地註冊處所提供的服務。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 土地註冊服務 (見第 2.2 至 2.23 段)；及
- (b) 土地資訊和業主立案法團服務 (見第 2.24 至 2.40 段)。

土地註冊服務

2.2 土地註冊服務涉及為影響土地的文件辦理註冊，以及備存載列最新資料的土地登記冊。土地註冊處位於金鐘道政府合署的客戶服務中心會提供遞交契約服務。土地註冊處表示，現時有逾 300 萬份土地登記冊 (涉及合共約 2 370 萬份土地文件)。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，每年送交土地註冊處註冊的土地文件數目由約 42 萬至 60 萬份不等 (見表二)。

表二

送交註冊的土地文件數目
(2012–13 至 2016–17 年度)

年度	土地文件數目
2012–13	598 843
2013–14	424 634
2014–15	505 894
2015–16	445 889
2016–17	468 630

資料來源：土地註冊處的記錄

土地註冊程序

2.3 土地註冊處的土地註冊程序如下：

- (a) **輸入資料** 在接獲遞交註冊的契約或其他文件，以及隨附的註冊摘要(註 7)後，文書助理會按《土地註冊規例》(第 128A 章)第 10 條的規定，把註冊摘要的資料輸入綜合註冊資訊系統(註 8)。該註冊摘要記項會於翌日載列於相關土地登記冊內的“等待註冊的契約”欄；
- (b) **查核資料** 助理文書主任會審閱文件(即第一層查核)，以決定有關文件是否可根據《土地註冊條例》及其附屬法例註冊，以及註冊摘要內的資料是否已按《土地註冊規例》第 6 條的規定準確載列。助理文書主任也會查核輸入的資料是否有錯誤，並作出所需修改；
- (c) **覆核資料** 文書主任會覆核有關註冊(即第二層查核——註 9)，以確保文件可進行註冊。假如覆核結果顯示文件可進行註冊，文書主任會批簽有關文件的註冊。相應的註冊摘要記項會於翌日由“等待註冊的契約”欄，按適當情況移至相關土地登記冊的“業主資料”或“物業涉及的輾轉”欄；及
- (d) **影像處理** 已註冊的文件會進行掃描，並儲存於綜合註冊資訊系統，然後才送回交契人士。文件經影像處理後會供市民查閱。

註 7：每份遞交註冊的文件必須附連以《土地註冊條例》訂明形式的註冊摘要。註冊摘要必須載有《土地註冊規例》第 6 條規定的文件資料(例如文件的日期和性質、受影響處所的地址和各方有關人士的名稱)。

註 8：土地註冊處於 2005 年 2 月推出綜合註冊資訊系統，取代於 1997 年全面啟用的舊有電腦系統。綜合註冊資訊系統可在土地註冊處內為更具效率的工作模式提供支援，又可透過互聯網為客戶提供服務，以及可不時加以發展以應付新的服務及不斷轉變的工作量或部門需求。

註 9：土地註冊處表示，根據現時的註冊指引，註冊處人員須覆核若干類型文件的註冊，包括法庭指令、承諾書、批地契據、牌照契據及確認契據。

需要更新土地登記冊整理工作的目標完成日期

2.4 土地註冊處表示：

- (a) 該處備存逾 300 萬份土地登記冊，涉及約 2 370 萬份土地文件的註冊資料。土地登記冊內的資料由 1844 年累積至今；及
- (b) 多年來，土地記錄由負責契約註冊的不同部門以不同方式備存，當中經過多番轉變如下：
 - (i) 1949 年以前，香港島和九龍物業的契約註冊工作由當時的土地登記所 (於 1844 年根據《土地註冊條例》成立) 負責。土地登記所由不同部門管轄，並於 1949 年與其他職能部門 (如當時的公司登記所和當時的破產管理處) 合併，成立當時的登記總署；
 - (ii) 1982 年以前，新界物業的契約註冊工作由理民官或地政專員轄下的各區地政處負責。註冊總署在 1982 年按計劃分階段逐步接收各區地政處的土地註冊職能。該項計劃於 1990 年完成；及
 - (iii) 1993 年 5 月，註冊總署解散，土地註冊處繼而成立，接收註冊總署的土地註冊職能。

2.5 1986 年以前，土地登記冊以人手備存。在 1986 年，人手備存的土地登記冊開始轉為電腦化記錄 (下稱電腦化工作)。土地註冊處於 1997 年完成這項電腦化工作。及後，載於舊有電腦系統的電腦化記錄被轉換為自 2005 年 2 月起啟用的綜合註冊資訊系統的記錄 (見第 2.3(a) 段註 8)。

2.6 土地註冊處表示，在綜合註冊資訊系統中：

- (a) 若干資料 (例如過往交易的擁有人名稱或註冊文件的性質) 因某些原因沒有載於部分土地登記冊，這些原因包括有關資料在進行電腦化工作前可能未有記錄在人手備存的土地登記冊，或在進行電腦化工作期間因成本效益理由沒有輸入電腦化的土地登記冊；及
- (b) 部分電腦化的土地登記冊內的“地址”欄只載有地址的一部分，其餘部分則顯示在“物業備註”欄，原因是在綜合註冊資訊系統於 2005 年啟用前，電腦化土地登記冊的“地址”欄長度有限。

2.7 為處理第 2.6 段所述的土地登記冊資料問題，土地註冊處已為所有土地登記冊進行甄別。為切合客戶對土地登記冊有完整資料的期望，以及加強土地記錄的可靠程度，土地註冊處自 2007 年 6 月以來一直進行整理工作，以填補相關資料。截至 2017 年 4 月：

- (a) 在 325 萬個可能有資料未載列的註冊摘要記項 (註 10) 中，約 250 萬個 (77%) 已經查核和按需要作出更新；
- (b) 全部 12 萬份可能在“地址”欄只載有地址的一部分的登記冊已經查核和按需要作出更新；及
- (c) 在 11 萬份可能有文件性質未載列的登記冊中，約 14 000 份 (13%) 已經查核和按需要作出更新。土地註冊處正研究方法使用其資訊系統更新餘下登記冊。

2.8 土地註冊處表示：

- (a) 整理工作原先訂於 2018 年年底前完成；及
- (b) 由於員工流失率高，以及部分懸空的合約員工職位未獲填補，整理工作的完成日期或會延遲。

審計署認為，為加強土地登記冊的完整性和可靠程度，土地註冊處需要更新其整理工作的目標完成日期並致力按期完成。

需要提升土地登記冊資料的準確度

2.9 土地註冊處表示，該處不時透過以下方式，在土地登記冊中 2 370 萬份土地文件 (見第 2.4(a) 段) 的記項裏發現手民之誤或資料不一致 (土地註冊處統稱之為“錯誤”)：

- (a) **土地註冊處的質素控制查核** 除了兩個層級的查核機制 (見第 2.3(b) 及 (c) 段) 外，土地註冊處人員並會每日在當天註冊的文件中隨機挑選 50 份，就該批文件重新進行註冊程序，以此方式進行查核，並調查和更正任何發現的資料不一致；

註 10：註冊摘要記項載有註冊摘要在電腦化土地登記冊所披露的主要資料。

- (b) **土地註冊處日常運作** 土地註冊處人員不時會在日常運作中 (例如為個別物業註冊文件時) 發現土地登記冊的錯誤；及
- (c) **外界提出的修訂要求** 外界可要求修訂土地登記冊上的登記資料。

在較高層人員 (土地註冊主任) 覆查和批核後，所找出的錯誤將予更正。

2.10 土地註冊處把所發現的錯誤分為以下 3 類：

- (a) **轉換錯誤** 這類錯誤包括多年前在電腦化工作中 (有關工作於 1997 年完成) 把人手備存的土地登記冊轉為電腦化記錄時產生的錯誤，以及土地註冊處承襲過往各個主事部門 (見第 2.4(b) 段) 的錯誤，而這些錯誤早於電腦化前已在人手備存的土地登記冊中出現；
- (b) **註冊錯誤** 這是《土地註冊條例》自 1844 年生效以來在註冊文件過程中產生的錯誤；及
- (c) **註冊摘要錯誤** 這主要是交契的律師為遞交作註冊的文件而填寫註冊摘要時產生的錯誤 (註 11)。

2.11 在 2012–13 至 2016–17 年度期間，每年獲更正的土地登記冊錯誤總數介乎 5 737 至 7 564 項不等 (見表三)。這段期間，獲更正的轉換錯誤數目時有高有低，由 2 926 至 5 722 項不等。過去 5 年期間，註冊錯誤和註冊摘要錯誤的數目大致上減少，前者由 2 820 項減至 1 162 項，後者則由 728 項減至 436 項。

註 11：根據《土地註冊規例》第 7 條，每份註冊摘要均須經交契人士核實已按照該規例的規定，錄載一段關於其內容所列各項詳情的確當及真實敘述。按照土地註冊處的註冊程序，註冊處人員須查核註冊摘要是否準確錄載規例第 6 條規定的詳情 (見第 2.3(b) 段)。

表三

獲更正的土地登記冊錯誤數目
(2012-13 至 2016-17 年度)

年度	獲更正的錯誤數目			
	轉換錯誤	註冊錯誤	註冊摘要錯誤	總計
2012-13	3 103 (47%)	2 820 (42%)	728 (11%)	6 651 (100%)
2013-14	4 309 (57%)	2 394 (32%)	861 (11%)	7 564 (100%)
2014-15	2 926 (51%)	2 061 (36%)	750 (13%)	5 737 (100%)
2015-16	3 947 (65%)	1 520 (25%)	562 (10%)	6 029 (100%)
2016-17	5 722 (78%)	1 162 (16%)	436 (6%)	7 320 (100%)

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

2.12 為利便進行土地和物業交易，土地登記冊必須載錄準確的註冊資料。雖然土地註冊處把獲更正的錯誤分為 3 類進行分析，提供了有關錯誤性質方面的資料，但審計署認為，為提供更完備的管理資料，以監察土地登記冊的準確度，處方宜就所發現的錯誤進行更詳細分析。舉例來說，就註冊錯誤而言，分析以下事宜或有助益：

- (a) **錯誤的嚴重程度** 舉例來說，註冊錯誤可能涉及錯誤輸入物業擁有人名稱和地址。雖然土地登記冊的資料並非物業業權的不可推翻的證據，但這些資料如果有錯誤，可能會令有關資料的使用者感到疑惑和不便；及
- (b) **錯誤的可能成因** 這種分析亦可涵蓋錯誤的成因和是否有任何土地註冊處人員不斷犯錯，以監察和採取跟進行動（例如加強有關人員的培訓）。

2.13 土地註冊處表示：

- (a) 大多數錯誤由土地註冊處人員在進行質素控制查核時和日常運作中發現(見第 2.9(a) 及 (b) 段)，其餘則為外界發現；
- (b) 錯誤大多性質輕微，如手民之誤(例如把“Agreement for Sale and Purchase”錯誤輸入為“Agreement for Sale and Purchaser”、把“XX Bank, Limited”錯誤輸入為“XX Bank Limited”及把“Ltd.”錯誤輸入為“Ltd”)；
- (c) 多年來，土地註冊處已實施多項措施以提升資料輸入和註冊的準確度，註冊錯誤和註冊摘要錯誤的數目已因此減少。有關措施包括推行電子註冊摘要表格(見第 2.15 段)、“代價”和“受影響處所”欄位的資料雙重輸入安排、強制規定特定種類的文書須進行第二層查核、把資料輸入職能和註冊職能分開、提供一套全面的註冊指引供員工遵守，以及推出一套知識管理系統，方便員工參閱；
- (d) 轉換錯誤包括多年前產生的錯誤(見第 2.10(a) 段)。由於這些錯誤是歷史遺留的，難以從人手備存的土地登記冊中確定源自誰人；
- (e) 至於在電腦化工作中(有關工作於 1997 年完成)把人手備存的土地登記冊轉為電腦化記錄時產生的錯誤，舊有土地註冊電腦系統已於 2005 年被綜合註冊資訊系統取代(見第 2.3(a) 段註 8)。因此，已不可能對這些錯誤進行分析；及
- (f) 至於註冊錯誤和註冊摘要錯誤，以人手查核錯誤涉及大量資源，並不可行。

2.14 審計署認為，土地註冊處需要不時檢討獲更正的土地登記冊錯誤，並在有需要時，對獲更正的錯誤進行更詳細分析，以監察和採取措施，提升土地登記冊的準確度。

需要提升電子註冊摘要表格的使用率

2.15 交契人士須把註冊摘要連同遞交註冊的文件一併提交土地註冊處(見第2.3(a)段)。為利便交契人士擬備註冊摘要，土地註冊處於2007年11月推出電子註冊摘要表格，作為傳統註冊摘要表格印製本(須付費購買，每本100張售價15元)以外的選擇。電子註冊摘要表格是註冊摘要的電子版範本，可於土地註冊處網站免費下載。電子註冊摘要表格其後於2009年7月和2012年1月進行提升(註12)。

2.16 表四顯示在2012-13至2016-17年度期間的電子註冊摘要表格使用率。雖然整體使用率逐年上升，但傳統的印製本表格仍佔接獲表格總數約三分之一。鑑於使用電子註冊摘要表格有助提升更新土地登記冊的效率和準確度，審計署認為，土地註冊處需要採取措施，進一步推廣使用電子註冊摘要表格。

表四

電子註冊摘要表格使用率
(2012-13至2016-17年度)

年度	接獲的印製本和 電子版本註冊 摘要表格總數 (a)	接獲的電子註冊 摘要表格數目 (b)	電子註冊 摘要表格使用率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
2012-13	598 843	323 048	54%
2013-14	424 634	238 875	56%
2014-15	505 894	301 986	60%
2015-16	445 889	284 848	64%
2016-17	468 630	318 957	68%

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

註12：2009年7月，土地註冊處提升電子註冊摘要表格，加入二維條碼技術，把表格內填寫的重要資料轉換成二維條碼，列印在表格上。只須掃描條碼，便可把資料輸入綜合註冊資訊系統內。2012年1月，處方推出兩個版本的電子註冊摘要表格，分別為具備自動填寫功能的基本版和具備資料匯入功能的另一版本。

需要探討一站式印花稅稅收和契約註冊服務的未來路向

2.17 將於土地註冊處註冊的文件，如按《印花稅條例》(第 117 章)須繳交印花稅，須先於稅務局的印花稅署加蓋適當印花，才可送交土地註冊處註冊。2003 年 2 月，稅務局為了向公眾提供更佳的服務，建議讓土地註冊處代稅務局收取印花稅稅款，並提供一站式印花稅稅收和契約註冊服務(下稱一站式服務)。土地註冊處於 2003 年 3 月作出回應，原則上同意提供一站式服務。2005 年 12 月，土地註冊處告知稅務局，須修改《營運基金條例》，才可向政府部門提供代理人服務。

2.18 政府原本計劃於 2006 年 8 月推出一站式服務。2006 年 6 月，當局認為應探討以行政手法提供一站式服務，因為法例修訂工作可能在有關實施《土地業權條例》的工作(見第 3 部分)有進展後才會開始。2006 年 9 月，土地註冊處告知稅務局，要先通過《土地業權條例》的修訂條例草案，才進行關於建議修訂《營運基金條例》的工作。2010 年 12 月，土地註冊處邀請稅務局考慮，通過以附帶修正案的方式修訂《印花稅條例》，授權土地註冊處代稅務局收取印花稅稅款。

2.19 2017 年 9 月及 10 月，稅務局告知審計署：

- (a) 《印花稅條例》並不阻止實體機構代稅務局收取印花稅稅款的安排。目前，以營運基金形式運作的香港郵政及一些指定便利店均代稅務局收取印花稅稅款，也沒有因此需要對《印花稅條例》作出修訂；
- (b) 納稅人也可運用電子方式(如信用卡)支付印花稅；
- (c) 2006 年，稅務局認為一站式服務或可增加電子印花服務(2004 年 8 月推行，當時的使用率約為 40%) 使用率，並可節省加蓋印花和註冊的時間；及
- (d) 2016–17 年度，電子印花服務使用率增至 75%，表示電子印花服務廣受大眾歡迎。因此，稅務局認為沒有迫切需要推行一站式服務。

2.20 2017 年 9 月及 10 月，土地註冊處告知審計署：

- (a) 自稅務局引入網上繳付印花稅後，一站式服務可以為客戶帶來的便利，程度或已不如最初設想那樣大，但土地註冊處仍在探討稅務局建議的一站式服務；及
- (b) 根據《營運基金條例》的附屬法例《郵政署營運基金》(第 430E 章)，香港郵政獲授權為政府部門、公共機構及公共事業機構提供代理人服務。根據這項條文，香港郵政可代稅務局收取印花稅稅款，無須對《印花稅條例》作出任何相應修訂。然而，由於《營運基金條例》的附屬法例《土地註冊處營運基金》(第 430A 章)並沒有類似條文賦權土地註冊處為政府部門提供代理人服務，加上該附屬法例指明由土地註冊處營運基金提供的服務包括“土地註冊處處長根據或憑藉任何條例獲授權提供的任何服務”，因此必須先修訂該附屬法例或《印花稅條例》，土地註冊處才可代稅務局收取印花稅稅款。

2.21 審計署認為，為了向公眾提供更佳的服務，土地註冊處需要聯同稅務局探討一站式服務的未來路向。

審計署的建議

2.22 審計署**建議**土地註冊處處長應：

- (a) 更新土地註冊處的土地登記冊整理工作的目標完成日期並致力按期完成；
- (b) 不時檢討獲更正的土地登記冊錯誤，並在有需要時，對獲更正的錯誤進行更詳細分析(例如錯誤的嚴重程度和可能成因)，以監察和採取措施，提升土地登記冊的準確度；
- (c) 採取措施，進一步推廣使用電子註冊摘要表格；及
- (d) 聯同稅務局局長探討一站式印花稅稅收和契約註冊服務的未來路向。

政府的回應

2.23 土地註冊處處長整體上同意審計署的建議，並表示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。

土地資訊和業主立案法團服務

查冊和副本服務

2.24 土地註冊處提供查閱土地登記冊和供應註冊文件及相關記錄副本的服務。查冊和副本服務通過綜合註冊資訊系統在互聯網上提供，而位於金鐘道政府合署的客戶服務中心，以及 3 間分別位於荃灣、大埔和元朗的新界查冊中心的櫃位也提供有關服務。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，大約 90% 的查冊經網上進行，其餘 10% 則在櫃位進行（見表五）。

表五

查冊和副本服務
(2012–13 至 2016–17 年度)

服務	2012–13 (數目)	2013–14 (數目)	2014–15 (數目)	2015–16 (數目)	2016–17 (數目)
查冊服務					
網上查冊	5 011 354 (91%)	4 260 234 (91%)	4 738 037 (92%)	4 647 371 (92%)	4 893 606 (92%)
櫃位查冊	474 907 (9%)	410 299 (9%)	434 553 (8%)	399 435 (8%)	426 355 (8%)
總計	5 486 261 (100%)	4 670 533 (100%)	5 172 590 (100%)	5 046 806 (100%)	5 319 961 (100%)
副本服務					
提供土地記錄 的影像處理副 本及影印本	795 329	829 181	778 354	797 303	747 969

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

業主立案法團服務

2.25 土地註冊處按《建築物管理條例》和《營運基金條例》負責提供業主立案法團服務，包括：

- (a) 辦理和批核業主立案法團的註冊申請；
- (b) 簽發註冊證書；
- (c) 備存法團登記冊；
- (d) 按《建築物管理條例》，把訂明文件存入個別法團檔案；及
- (e) 向公眾提供法團登記冊和法團檔案（下稱業主立案法團記錄）的查冊服務。

2.26 業主立案法團記錄是以人手備存，並按業主立案法團所在地區分別存放於土地註冊處的金鐘道政府合署辦事處和 3 間新界查冊中心(註 13)。這些辦事處按地區提供業主立案法團服務。截至 2017 年 6 月，業主立案法團共有 10 550 個，當中 8 780 個 (83%) 由金鐘道政府合署辦事處提供服務，其餘 1 770 個 (17%) 則由 3 間新界查冊中心提供服務。

需要不時檢討新界查冊中心的表現

2.27 **財務表現** 3 間分別位於荃灣、大埔及元朗的新界查冊中心提供櫃位查冊、副本及業主立案法團服務。每間查冊中心均設於政府大樓內，實用樓面面積有 80 至 146 平方米，並由 4 至 5 名員工營運。審計署留意到這 3 間新界查冊中心在 2012-13 至 2016-17 年度期間，每年均錄得營運虧損，介乎 90 萬元至 200 萬元不等(見表六)。大致來說，位於荃灣、大埔及元朗的新界查冊中心的營運虧損在頭 4 年持續上升，而在 2016-17 年度則見下跌。在 2016-17 年度，這 3 間新界查冊中心的營運虧損分別為 130 萬元、110 萬元和 160 萬元。

註 13：業主立案法團記錄存放於相關土地註冊處辦事處的情況如下：

土地註冊處辦事處	業主立案法團所在地區
金鐘道政府合署辦事處	香港島、九龍及離島
荃灣查冊中心	荃灣及屯門
大埔查冊中心	北區、西貢、沙田及大埔
元朗查冊中心	元朗

表六

3 間新界查冊中心的營運虧損
(2012-13 至 2016-17 年度)

新界查冊中心	營運虧損 (萬元) (註 1)				
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17 (註 2)
荃灣	141.2	177.6	197.7	203.1	132.8
大埔	121.4	117.8	164.2	186.1	107.7
元朗	88.7	151.3	160.3	166.6	157.0

資料來源：土地註冊處的記錄

註 1：土地註冊處表示：(a) 位於荃灣、大埔及元朗的新界查冊中心的收入通常足以支付直接營運成本；(b) 收入不足以支付直接營運成本的情況只偶然發生；及 (c) 在 2012-13 至 2016-17 年度期間，位於荃灣的新界查冊中心在 2013-14 至 2015-16 年度未能收回直接營運成本，而位於大埔及元朗的新界查冊中心則只在 2015-16 年度未能收回直接營運成本。

註 2：土地註冊處表示，3 間新界查冊中心的營運虧損在 2016-17 年度下跌，主要是因為業務整體上升，加上為民政事務總署執行《建築物管理條例》而獲付還的款項主要因收費準則修正 (即把公共查冊範圍及業主立案法團記錄存放空間的辦公地方成本包括在計算內) 而上升。收費準則自 2015-16 年度起修正，以收回根據《建築物管理條例》提供所須服務的全部成本，因此，新界查冊中心在 2016-17 年度獲付還的款額上升，並在 2016-17 年度獲補付 2015-16 年度少付的金額。

附註：新界查冊中心的收入包括查冊和副本服務的收費，以及為民政事務總署執行《建築物管理條例》而獲付還的金額。中心的支出則包括員工費用、租金及管理費、其他運作開支及所分攤的土地註冊處總部費用。

2.28 **營運表現** 3 間新界查冊中心在 2012-13 至 2016-17 年度 5 年期間的營運表現分別載於附錄 C。審計署留意到：

- (a) 在這 5 年期間的每一年，在荃灣查冊中心及大埔查冊中心使用查冊和副本服務的訪客人數平均每天不足 55 人，而元朗查冊中心則不足 100 人。在 2016-17 年度，這 3 間新界查冊中心平均每天訪客人數分別為 35 人、40 人和 76 人；
- (b) 在這 5 年期間的每一年，在每間新界查冊中心使用業主立案法團服務的訪客人數平均每天不超過 5 人。大埔查冊中心的訪客人數由平

均每天 5 人跌至 3 人。元朗查冊中心的平均每天訪客人數最低，在這 5 年期間的每一年平均每天有 2 至 3 人；

- (c) 這 5 年期間，市民對每間新界查冊中心的查冊和副本服務的需求不定。在 2016–17 年度，每間新界查冊中心處理約 51 000 至 64 000 項查冊請求和約 4 000 至 9 000 項提供副本請求；及
- (d) 這 5 年期間，市民對業主立案法團服務的需求不定。每間新界查冊中心每年處理不超過 15 項註冊申請，而在 2016–17 年度處理的查閱事宜則不超過 47 項。

2.29 關閉 3 間新界查冊中心的建議擱置 2009 年 5 月前，土地註冊處另有 4 間新界查冊中心，分別位於北區、西貢（均於 2007 年 4 月關閉）、屯門（於 2008 年 5 月關閉）及沙田（於 2009 年 5 月關閉）。鑑於櫃位服務需求減少，以及保留這 4 間辦事處的成本效益，土地註冊處在諮詢民政事務總署（註 14）和相關區議會後，關閉這 4 間新界查冊中心。2009 年 6 月，土地註冊處鑑於餘下 3 間新界查冊中心服務需求低，持續出現營運虧損，再次諮詢民政事務總署意見，建議關閉這 3 間新界查冊中心，集中在金鐘道政府合署的客戶服務中心提供服務。2009 年 7 月，民政事務總署表示並不支持土地註冊處的建議，原因如下：

- (a) 土地註冊處的建議有違政府提倡有效大廈管理及維修的政策方針；及
- (b) 業主立案法團服務應方便居民使用，土地註冊處的建議會為新界居民帶來很大不便和困難。民政事務總署預計，公眾和立法會將會有不少反對及顧慮。

土地註冊處的建議自此擱置。

2.30 鑑於新界查冊中心持續出現營運虧損及使用量低（見第 2.27 及 2.28 段），審計署認為土地註冊處需要不時檢討並採取措施進一步改善新界查冊中心的財務及營運表現，過程中應關注營運這些查冊中心的成本效益和服務需求。

註 14：民政事務局局长乃《建築物管理條例》的主管當局，負責執法和為業主立案法團服務提供資源。民政事務總署是業主立案法團事宜的執行部門。

需要探討業主立案法團記錄電腦化的可行性

2.31 目前，土地註冊處的業主立案法團記錄是以人手備存於相關辦事處（見第 2.26 段）。該處認為把有關記錄電腦化會帶來好處（例如以較安全的方法保存記錄、能夠提供跨區查冊服務，以及提升備存、查閱和備份有關記錄的運作效率和成本效益）。

2.32 2011 年 10 月，土地註冊處向民政事務總署建議把業主立案法團記錄電腦化，包括把存放、備存和查冊記錄的工作電腦化。2012 年 4 月，民政事務總署回覆，表示考慮到政府提供電子服務日趨普遍，故支持該項電腦化建議計劃。2012 年 6 月，土地註冊處告知民政事務總署可行性研究的預算開支，以及需要修訂《建築物管理條例》以配合把業主立案法團記錄電腦化而不須同時以人手運作。在未取得可行性研究的撥款前，土地註冊處又於 2013 年 7 月向民政事務總署建議，直接進行建議計劃的系統分析及設計階段工作，以節省開支及時間。由於需要釐清建議的合適撥款安排，該建議其後擱置。2017 年 3 月及 5 月，有見政府提供電子服務的趨勢，土地註冊處向民政事務總署重提把業主立案法團記錄電腦化的建議。2017 年 6 月，民政事務總署同意考慮在《建築物管理條例》加入適當明確授權條文，為業主立案法團服務以電子方式運作做好準備，並同時研究合適的撥款安排。審計署認為，土地註冊處需要聯同民政事務總署探討把業主立案法團記錄電腦化的可行性。

為物業擁有人而設的電子提示服務訂購量偏低

2.33 2015 年 7 月，土地註冊處為改善顧客服務而推出電子提示服務供物業擁有人訂購。根據該項服務，每當有涉及相關物業的文件遞交註冊，土地註冊處便會向物業擁有人發出電郵通知書。

2.34 土地註冊處表示：

- (a) 開發為物業擁有人而設的電子提示服務，其籌備費用大部分由土地註冊處現有資源承擔。聘請合約員工協助開發該項服務的費用約為 95 萬元；
- (b) 提供該項服務所涉經常費用，由土地註冊處現有資源承擔；及

- (c) 該處曾進行多項活動推廣該項服務，包括發出新聞稿、在土地註冊處網站發放相關訊息、向業主立案法團發信，以及在土地註冊處辦事處、公共圖書館及社區會堂張貼海報和／或派發單張。

2.35 審計署留意到，土地註冊處於 2015 年 2 月提交該項為物業擁有人而設的電子提示服務的收費建議供財經事務及庫務局審批，並估計每年的訂購量約為 41 000 宗。然而，由 2015 年 7 月(推出電子提示服務)至 2017 年 6 月的兩年期間，土地註冊處只接獲 263 宗訂購申請(收入約為 38,000 元)，遠低於該處所估計每年訂購量約 41 000 宗的數目。

2.36 2017 年 9 月，土地註冊處回應審計署的查詢時表示：

- (a) 土地註冊處曾進行顧客服務意見調查、網上意見調查及服務櫃位面談訪問，以評估為物業擁有人而設的電子提示服務的潛在需求。由於進行意見調查／面談訪問時所得反應良好，土地註冊處於 2012 年 12 月首次提交收費建議供財經事務及庫務局審批時，估計每年的訂購量約為 41 000 宗；及
- (b) 由於該項為物業擁有人而設的電子提示服務為新設服務，並沒有過往的訂購額可供參考，每年約 41 000 宗的訂購量純屬土地註冊處所能作出的估算。

2.37 鑑於為物業擁有人而設的電子提示服務訂購量偏低，審計署認為土地註冊處需要找出訂購量偏低的原因，並繼續改善和推廣該項服務。

審計署的建議

2.38 審計署建議土地註冊處處長應：

- (a) 不時檢討並採取措施進一步改善新界查冊中心的財務及營運表現，過程中應關注營運這些查冊中心的成本效益和服務需求；
- (b) 聯同民政事務總署署長探討把業主立案法團記錄電腦化的可行性；及
- (c) 找出為物業擁有人而設的電子提示服務訂購量偏低的原因，並繼續改善和推廣該項服務。

政府的回應

2.39 土地註冊處處長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 土地註冊處會繼續致力改善新界查冊中心的表現，並將探討可行的措施，以改善新界查冊中心的表現；
- (b) 民政事務總署並不支持關閉3間新界查冊中心的建議(見第2.29段)；及
- (c) 維持3間新界查冊中心的運作並提供服務，至少需要一定數目的職員。土地註冊處一直有持續監察表現，務求善用新界查冊中心的人力資源。舉例而言，新界查冊中心的職員已獲派執行額外工作，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。

2.40 民政事務總署署長同意載於第2.38(b)段的審計署建議。

第 3 部分：實施土地業權註冊制度

3.1 本部分探討發展局及土地註冊處在實施土地業權註冊制度方面的工作。

背景

契約註冊制度的局限

3.2 目前，土地註冊處實行契約註冊制度，透過一套註冊契約制度，記錄香港的土地及物業權益。契約註冊制度只賦予註冊契約優先次序，並不提供業權保證(見第 1.14 段)。為確定物業業權，每次物業交易時，均須再查核相關業權文件。

3.3 土地註冊處表示，香港的契約註冊制度雖然已經透過電腦化而變得現代化，但仍有一些固有局限，包括：

- (a) 一直以來，在處理某些物業交易時，於理解各種相關文件方面也會出現不明確的地方，令處理該等物業的過程出現延誤、招致訴訟費用，甚至對物業交易構成困難；
- (b) 物業也會受制於普通法所容許的一些權益(稱為“未經註冊權益”)，即使該等權益並沒有註冊。可能存在的“未經註冊權益”會為物業轉易帶來不明確的情況、費用和複雜問題；及
- (c) 要穩妥保管每個物業所涉及的大量過往文件，對銀行及個別擁有人來說也是一個重擔。該等文件可能會受損、遺失或被盜竊。

適宜改為土地業權註冊制度

3.4 從十九世紀末開始，許多採用普通法的司法管轄區已實施土地業權註冊制度。在土地業權註冊制度下，土地及物業的業權均有註冊。業權註冊記錄為物業業權提供不可推翻的證據，因此不再需要翻查過往的業權文件以證明業權。政府在 1988 年 5 月開始檢討是否適宜把契約註冊制度改為土地業權註冊制度，並在 1988 年 12 月得出適宜改為土地業權註冊制度的結論（註 15）。

《土地業權條例》制定後一段長時間仍未實施

3.5 政府分別在 1994 年及 2002 年向立法會提交《土地業權條例草案》及經修訂的《土地業權條例草案》（見第 3.8 及 3.9 段）。《土地業權條例》於 2004 年 7 月制定。《土地業權條例》目的是提供一套土地業權註冊制度。該制度會帶來不少效益，令物業業權更加明確，以及精簡物業轉易時查核相關業權文件的程序（兩套制度的主要特點見附錄 D）。然而，直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未生效，而土地業權註冊制度也尚未實施。

3.6 多年來，實施土地業權註冊制度涉及多項複雜問題。總的來說，各持份者就以下 3 個主要問題多番商討，而且意見分歧：

(a) 轉換機制：

- (i) 轉換機制是指把現時受《土地註冊條例》規管的現有土地和物業轉換到土地業權註冊制度下註冊業權的方法，並規管在轉換期間如何處理根據普通法可能存在的“未經註冊權益”；及
- (ii) 在商討期間，不同持份者對轉換機制的意見分歧。有持份者傾向採用強制及自動轉換安排（即在《土地業權條例》生效當日立即或在過渡期結束後自動把所有土地登記冊轉換至土地業權註冊制度），而其他持份者則傾向逐步轉換現有的土地登記冊；

註 15：業權註冊工作小組在 1988 年 5 月成立，主席為當時的註冊總署署長（見第 2.4(b) 段），成員包括執業律師及學者，負責研究是否適宜把契約註冊制度改為土地業權註冊制度。工作小組研究其他司法管轄區的各種主要註冊制度後，在 1988 年 12 月得出結論，認為改為土地業權註冊制度是適宜的。

(b) 更正安排：

- (i) 倘業權註冊記錄因欺詐、無效或可使無效的文書，錯誤或遺漏而變得不準確，可予更正。更正是指容許改正業權註冊記錄中的錯誤的程序；這程序包括處理應否把物業業權歸還因欺詐而喪失該業權的不知情前擁有人；及
- (ii) 在商討期間，有持份者反對“強制更正規則”(見第3.11(b)段)，認為這規則可能會影響公眾對業權註冊記錄能否作為業權不可推翻證據的信心，而其他持份者則認為有必要保留這規則，使被騙的前擁有人可追討其物業；及

(c) 彌償安排：

- (i) 信靠業權註冊記錄並因該記錄不準確而蒙受損失(不準確的成因涉及被人欺詐，以致喪失擁有權，或因土地註冊處人員的錯誤或遺漏而蒙受損失)的人士，可申索彌償。彌償是指對因業權註冊記錄出現有關不準確情況而蒙受損失的不知情人士作出的賠償；及
- (ii) 在商討期間，政府認為應就每宗因欺詐而喪失業權的個案設定彌償金額的上限，但部分持份者對設定上限及上限的金額(如須設定的話)均表示關注。

土地註冊處表示，上述3個主要問題非常複雜，3者之間的關係也很密切，導致處理1個問題的建議會對其他2個問題造成影響。土地註冊處也認為，除了上述3個主要問題外，實施土地業權註冊制度也涉及複雜的法律概念和技術問題，需要詳細考慮(例如如何處理土地業權註冊制度實施前根據普通法存在的權益及已產生的“未經註冊權益”，以及該制度與其他法例的關係(見第3.14(c)(i)段))。

3.7 發展局和土地註冊處在實施土地業權註冊制度方面的工作載於第3.8至3.22段，而土地註冊處提出處理上述3個主要問題的建議摘要則載於附錄E。審計署發現這些工作有可予改善之處(見第3.23至3.31段)。

政府在實施土地業權註冊制度方面付出的努力

3.8 **1994 年提交《土地業權條例草案》** 政府在 1994 年 11 月向當時的立法局提交《土地業權條例草案》，以期把契約註冊制度改為土地業權註冊制度。法案委員會當時對條例草案的若干條文(主要關於自動轉換機制，也即“午夜轉換”(註 16))表示關注。由於多項問題未能在 1995 年 7 月立法局會期結束前解決，條例草案隨之失效。

3.9 **2002 年提交經修訂的《土地業權條例草案》** 條例草案在 1995 年失效後，政府仍繼續與各持份者進行商討，其後對原先的條例草案作出一些修訂。經諮詢立法會當時的規劃地政及工程事務委員會(1999 年 1 月及 11 月及 2002 年 7 月)並進一步諮詢有關人士後，政府在 2002 年 12 月向立法會提交經修訂的《土地業權條例草案》(2002 年條例草案)。2002 年條例草案建議，契約註冊制度的土地登記冊逐步轉換至土地業權註冊制度，即此後物業在首次轉讓時，如獲律師發出妥善業權證明書佐證，便會轉換至土地業權註冊制度(即“逐步轉換”)。立法會當時成立了法案委員會，在 2003 年 3 月至 2004 年 6 月期間審議 2002 年條例草案。

3.10 **2004 年制定《土地業權條例》** 在法案委員會審議 2002 年條例草案期間，鑑於有意見表示對必須獲律師發出妥善業權證明書的規定有所保留，因此對轉換機制作出修訂，讓現有的土地登記冊自動轉換。政府建議《土地業權條例》在制定兩年後生效，以便有充足的時間訂立相關的規例及敲定向法律執業者和市民大眾提供的指南。政府也承諾在《土地業權條例》制定與生效相距的兩年期間，對該條例進行檢討(制定後的檢討)，並會就法案委員會審議條例草案期間所提出的各項問題(註 17)採取跟進行動。按政府在法案委員會審議期間所提出的全部修正案所修訂的 2002 年條例草案最終獲立法會通過，《土地業權條例》於 2004 年 7 月制定。

註 16：根據建議的“午夜轉換”機制，在新制度實施當日，契約註冊制度的土地登記冊會自動當作為土地業權註冊制度的業權註冊記錄。

註 17：這些問題主要涉及 4 個範疇的跟進行動，分別為：(1) 訂立規則和規例；(2) 擬備指引和指南；(3) 考慮就條例草案作進一步相應修訂；及 (4) 檢討在條例草案獲通過成為法例後的各種條文。

3.11 根據已制定的《土地業權條例》，3 個主要問題的處理方法大致如下：

- (a) **轉換機制** 由於有意見表示對“逐步轉換”機制下必須獲律師發出妥善業權證明書(見第 3.9 段)的規定有所保留，遂提出名為“白晝轉換”的自動轉換機制，詳情如下：
 - (i) 由《土地業權條例》的生效日期開始，新土地會按土地業權註冊制度註冊；
 - (ii) 在 12 年保存期屆滿時(由生效日期起計)，除非抗轉換警告書(註 18)仍然有效或根據《土地註冊條例》提交註冊的事項尚未完成註冊，否則在《土地註冊條例》下註冊的所有現有土地均會自動轉至土地業權註冊制度；及
 - (iii) 在 12 年保存期內，所有“未經註冊權益”均可根據《土地註冊條例》藉註冊一份稱為知會備忘的申索通知書而得到保障；
- (b) **更正安排** 如有不知情的前業權擁有人因欺詐和無效的文書而喪失業權，法庭須頒令更正業權註冊記錄以恢復其業權(即“強制更正規則”)；而不知情的買方會獲得設有上限的彌償(見下文第(c)項)。如更正對擁有人的權益並無關鍵性影響，土地註冊處可主動更正有關錯誤或遺漏。至於其他情況，如法庭信納記項的取得或遺漏是由於錯誤、遺漏或一份無效或可使無效的文書所引致，法庭或會頒令作出更正；及
- (c) **彌償安排** 將會設有一項彌償方案，對象為因業權註冊記錄不準確而蒙受損失的不知情人士。因土地註冊處人員的錯誤或遺漏導致業權註冊記錄載入或遺漏記項而蒙受損失的個案，將獲悉數補償。至於因欺詐引致喪失物業擁有權的個案，須支付的彌償款額為有關土地權益的價值，或財政司司長籍憲報公告釐定的款額，兩者中以款額較少者為準。每宗個案的建議上限為 3,000 萬元。

註 18：針對土地轉至業權註冊記錄的抗轉換警告書可在 12 年保存期內根據《土地註冊條例》註冊。這類警告書只可就土地業權或實益權益的任何申索註冊，除非提出抗轉換警告書的人士展開了確立其中索的法律程序，否則有關警告書會在 12 個月後失效。提出警告書的人士必須迅速採取行動，了結在業權或權益方面的爭議。

3.12 **制定後的檢討** 2004 年 11 月，土地註冊處成立了《土地業權條例》督導委員會 (註 19)，以督導《土地業權條例》的檢討工作 (督導委員會的職權範圍見附錄 F)。

3.13 2007 年 5 月，政府告知立法會當時的規劃地政及工程事務委員會：

- (a) 制定後的檢討及準備工作最少需時兩年完成的估計，是假定尚未完成的工作，主要在於附屬法例而非主體條例；
- (b) 至於法案委員會在審議 2002 年條例草案期間所提出的問題 (見第 3.10 段註 17)，大部分政府已經解決或已有解決方案；
- (c) 然而，在《土地業權條例》制定後的檢討期間發現其他問題 (註 20)，關乎若干重要事項，必須先行修訂《土地業權條例》，法例才可實施；及
- (d) 《土地業權條例》須作出大量修訂，以確保新制度得以有效運作。在新制度生效之前，政府會擬備《土地業權 (修訂) 條例草案》並將之提交立法會。

3.14 2008 年 12 月，政府告知立法會發展事務委員會，除了繼續處理 2007 年 5 月匯報的事宜外，尚有一些因條例制定後的檢討而引起的重要事情有待作最後定案，然後才可以向立法會提交《土地業權 (修訂) 條例草案》以供審議，重要事情如下：

- (a) **轉換機制的修改** 土地註冊處發現：
 - (i) 有一些個案的物業擁有權未能從土地登記冊確定，這些登記冊稱為未能確定物業擁有權登記冊 (例如同一段編號在超過一份登記冊出現或單一登記冊似乎包含超過一個涉及同一個物業的業權鏈)。根據已制定的《土地業權條例》，並沒有機制

註 19：《土地業權條例》督導委員會由土地註冊處處長擔任主席，成員包括 6 名官方成員 (包括發展局、土地註冊處、地政總署及律政司的代表) 及 7 名非官方成員 (即香港律師會、香港地產建設商會、香港銀行公會、香港按揭證券有限公司、地產代理監管局、消費者委員會及鄉議局的代表)。

註 20：共有 18 個問題，包括：(1) 為文書註冊的概念；(2) 文書須經註冊才具效力；(3) 註冊日期；(4) 凌駕性權益；(5) 聯權共有的劃分；(6) 其他法例須作出的相應修訂；(7) 法庭命令；(8) 傳轉；(9) 警告書；(10) 知會備忘；(11) 《土地業權條例》內的定義；(12) 政府的法律責任；(13) 標準條款文件存檔；(14) 限制令；(15) 土地註冊處處長作出的更正；(16) 彌償條文；(17) 不能轉制的個案；及 (18) 實際影響。

容許政府暫緩為這些個案轉制或去處理這些個案自動轉制後所產生的問題；及

- (ii) 在轉制後會有風險，就是業權註冊記錄或會不準確，政府可能要對任何因不準確的業權註冊記錄而蒙受損失的人士負責。除非對每個土地登記冊進行轉制前甄別，否則政府在轉制日起，便可能要承擔未知負債；

(b) **更正和彌償安排** 土地註冊處發現：

- (i) “強制更正規則”（見第 3.11(b) 段）可能會帶來一些非預期的效果，減低公眾對業權註冊記錄的信心，並減低土地業權註冊制度提升物業轉易效率的成效；及
- (ii) 已制定的《土地業權條例》多項條文需要釐清，並需要加入新條文，以清除含糊情況和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；及

(c) **其他事宜** 土地註冊處發現：

- (i) **《土地業權條例》與其他法例的關係** 根據已制定的《土地業權條例》，容許其他法例可以凌駕於《土地業權條例》。然而，在條例制定後的檢討期間，土地註冊處留意到，《土地業權條例》的條文在實際運作時將如何與其他法例條款配合，應有清晰規定。例如，倘有另一項法例不能與《土地業權條例》相容或並行，便須決定哪一項法例應有凌駕性；及
- (ii) **更新土地界線的安排** 在契約註冊制度下，土地界線並沒有任何保證。已制定的《土地業權條例》為土地擁有人提供途徑，讓他們可向地政總署署長申請釐定地段界線（受《土地業權條例》規管），並把經此所得的圖則在土地註冊處註冊（註 21）。

政府也於 2008 年 12 月告知發展事務委員會，將展開為期 3 個月的公眾諮詢工作以徵詢公眾意見，並向發展事務委員會提交了諮詢文件。

註 21：鑑於問題複雜，政府隨後認為較適宜將研究土地界線的問題與《土地業權條例》的修訂分開處理。

3.15 2009 年的公眾諮詢 2009 年 1 至 3 月期間，政府進行為期 3 個月的公眾諮詢工作，就修訂轉換機制和修訂更正及彌償安排以處理第 3.14(a) 及 (b) 段所述問題的建議，收集公眾及持份者的意見。諮詢文件提出了逐步提升轉換的方式，並引入“強制更正規則”的例外情況，以限制其適用範圍。諮詢工作顯示，市民大眾普遍支持保留已制定的《土地業權條例》下的自動轉換機制，並保留“強制更正規則”（見第 3.11(a) 及 (b) 段）。

3.16 2009 年成立聯合小組委員會 鑑於就《土地業權條例》擬備修訂建議的工作涉及重要及複雜的問題，在 2009 年 2 月，立法會的發展事務委員會和司法及法律事務委員會轄下成立了研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會（立法會聯合小組委員會），以更聚焦地監察政府的工作，並在政府草擬法案的過程中提供意見。

3.17 兩階段轉換機制 2009 年進行公眾諮詢之後，持份者對“強制更正規則”（見第 3.11(b) 段）的應用問題意見分歧。一名主要持份者表示，“強制更正規則”會削弱業權的明確性和業權註冊記錄的確切性，而且有違精簡物業轉易程序的目標。因為有關規則可能會驅使買家查察業權註冊記錄外的以往交易，以進一步確保其業權不含風險。該持份者提倡採用業權“即時不可推翻”原則（註 22）以確保現時擁有人業權的明確性。然而，另一主要持份者反對這個做法，並堅決支持保留已制定的《土地業權條例》下的“強制更正規則”，以維護不知情的前擁有人的利益。2011 年 5 月，政府提出了兩階段轉換機制的建議（詳情見附錄 G），以及更正和彌償安排的修訂，以應對各持份者的分歧意見，並平衡他們的關注。

3.18 解散立法會聯合小組委員會 在立法會聯合小組委員會 2011 年 6 月的會議上：

- (a) 政府就處理法案委員會提出的問題（見第 3.10 段註 17），以及條例制定後的檢討發現的其他問題（見第 3.13(c) 段註 20）所採取的跟進行動，匯報了最新情況；
- (b) 政府告知立法會聯合小組委員會：
 - (i) 持份者表示會研究兩階段轉換機制的建議，然後提出意見。政府的目標是在 2011 年年底前提出一個可為各持份者接納的

註 22：根據“即時不可推翻”的原則，儘管付出有值代價的真誠買家交給與其進行交易的註冊擁有人的轉移文書因欺詐或偽冒而無效，該買家仍可依據有關業權註冊記錄與註冊擁有人進行交易、為轉移辦理註冊及管有物業，藉以取得不可推翻的業權。

綜合建議，然後在 2012 年第一季及第二季就修改《土地業權條例》的建議諮詢公眾；及

- (ii) 政府會同時繼續進行擬備《土地業權條例》各項所需修訂的工作，但要在考慮公眾提出的意見後，才能提出所需修訂的全盤建議；
- (c) 鑑於政府在來年主要會諮詢有代表參與《土地業權條例》督導委員會的持份者，然後再諮詢公眾，以期就實施《土地業權條例》的未來路向達成普遍共識，立法會聯合小組委員會同意委員會已沒有需要在 2011-12 年度立法會會期繼續工作；及
- (d) 立法會聯合小組委員會主席認為，待政府完成制訂《土地業權條例》所需修訂的全盤建議時，由政府向發展事務委員會和司法及法律事務委員會匯報工作進度及相關建議，會是合適的做法。

在這種情況下，立法會聯合小組委員會於 2011 年 10 月在向發展事務委員會和司法及法律事務委員會提交報告後解散。

3.19 經修訂的兩階段轉換機制 2013 年 6 月，經考慮《土地業權條例》督導委員會委員對擬議的兩階段轉換機制 (見第 3.17 段) 的意見後，土地註冊處進一步修訂轉換機制建議，以徵詢委員的意見 (註 23)。

3.20 現有土地的 4 個轉換方案 土地註冊處在 2013 年擬訂經修訂的兩階段轉換機制建議時，鑑於該處須因該處人員的錯誤或遺漏而負上支付彌償的無限責任 (見第 3.11(c) 段)，認為需要就土地登記冊進行基本甄別 (註 24)，以找出具斷裂或多重業權鏈的個案，務求減少該處的彌償風險。因此，土地註冊處進一步探討把基本甄別納入根據《土地註冊條例》註冊的現有土地的轉換方案。

註 23：例如，土地註冊處建議修改“退出警告書”機制，以保留“強制更正規則” (見附錄 G 第 (c) 項)，詳情如下：

- (a) 只有根據《土地註冊條例》註冊的現有土地擁有人，並在基本轉換日期仍是註冊擁有人，才可在進行基本轉換後 12 年期間，把一份“退出警告書”註冊一次；
- (b) 該份“退出警告書”一經註冊，須在其後轉讓或傳轉該土地前撤回，有關轉讓或傳轉的註冊才可獲接受；及
- (c) 除非該份“退出警告書”的撤回書已經註冊，否則業權不會自動完全轉換。

註 24：基本甄別是對土地登記冊上顯示的記項和影響物業擁有權的註冊文書的註冊摘要進行簡單和粗略的查核，以找出任何明顯斷裂或多重的業權鏈。如非必要，不會查閱註冊文書本身。

該處在 2014 年 6 月提出 4 個轉換方案(詳情見附錄 H)，以徵詢《土地業權條例》督導委員會委員的意見。在 2014 年 6 月至 2016 年 11 月期間，土地註冊處與《土地業權條例》督導委員會個別委員曾多次就 4 個轉換方案進行討論和交換意見。

3.21 《土地業權條例》督導委員會在 2016 年 12 月召開會議，討論 4 個轉換方案和整理持份者在推展《土地業權條例》檢討工作的意見。在會議上，大部分委員表示支持現階段只會在新土地實施土地業權註冊制度(即方案 D 中“先在新土地實施土地業權註冊制度”的建議——附錄 H)，因為這個方案可令香港早日實施土地業權註冊制度，公眾也可早日獲益。一個主要持份者認為沒有需要就土地登記冊進行任何甄別，並堅持保留按照已制定的《土地業權條例》規定一次過大規模轉換所有業權的構思。土地註冊處處長表示：

- (a) 如果委員認為方案 D 是可行的未來路向，土地註冊處會作出進一步研究；
- (b) 土地註冊處對所有轉換方案持開放態度，但希望各委員能夠達成共識，淘汰較不可取的方案，以集中討論較可行的方案；
- (c) 土地註冊處會繼續與關注基本甄別(見第 3.20 段註 24) 是否有需要／成效的主要持份者對話；
- (d) 土地註冊處正研究一些海外普通法司法管轄區(註 25) 所採用的業權註冊法例及良好做法的最新發展；
- (e) 在適當時候會告知委員研究結果和任何因應委員意見而作出的修訂建議；及
- (f) 由於需要一些時間進行研究，以及因應委員的意見和研究結果對建議作出修訂，現階段並沒有實施土地業權註冊制度的具體時間表。

3.22 土地註冊處表示，直至 2017 年 9 月，該處仍致力與各持份者就實施土地業權註冊制度的未來路向達成共識。

註 25：經考慮《土地業權條例》督導委員會委員的建議後，土地註冊處選取了 6 個普通法司法管轄區，即英格蘭和威爾斯(英國)、蘇格蘭(英國)、新西蘭、新南威爾斯州(澳洲)、新加坡和檳城(馬來西亞) 進行研究。

**低估了實施《土地業權條例》和土地業權註冊制度
所涉及問題和工作的複雜程度**

3.23 政府曾向法案委員會建議，《土地業權條例》會在 2004 年 7 月制定兩年後生效。然而，該條例在 2017 年 9 月(即制定後 13 年)仍未生效。土地註冊處在制定後的檢討中發現該條例須作出大量修訂。土地註冊處似乎低估了實施《土地業權條例》和土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度，理據如下：

- (a) 2006 年 12 月，土地註冊處告知發展局，該處：
 - (i) 對解決 2004 年提出的尚未處理問題所需的時間估計過於樂觀；
 - (ii) 並沒有意識到 2004 年《土地業權條例》的改變對其他法例造成的影響(見第 3.14(c)(i) 段)；及
 - (iii) 認為在 2006–07 年度立法會會期內提交《土地業權(修訂)條例草案》實際上無法辦到；
- (b) 政府在 2007 年 5 月告知立法會當時的規劃地政及工程事務委員會，由於土地註冊處在《土地業權條例》制定後的檢討期間發現其他問題，該條例須作出大量修訂，該處會擬備修訂條例草案並將之提交立法會(見第 3.13(c) 及 (d) 段)；
- (c) 政府在 2008 年 12 月告知立法會發展事務委員會，尚有一些重要事情有待作最後定案，然後才可以向立法會提交修訂條例草案以供審議(見第 3.14 段)；及
- (d) 政府在 2011 年 6 月告知立法會聯合小組委員會，政府的目標是在 2011 年年底前提出一個可為各持份者接納的綜合建議，然後在 2012 年第一季及第二季就修改《土地業權條例》的建議諮詢公眾(見第 3.18(b)(i) 段)。然而，上述目標並沒有實現。

3.24 2017 年 9 月及 10 月，發展局及土地註冊處告知審計署：

- (a) 政府在 2004 年《土地業權條例》制訂時承諾進行制定後的檢討。鑑於各持份者意見分歧，以及《土地業權條例》的複雜程度(見第 3.6 至 3.22 段)，政府已為解決有關複雜問題提出各種建議(見附錄 E)，但檢討仍在進行；

- (b) 在 2011 年建議並於其後經諮詢持份者後修訂的兩階段轉換機制(見第 3.19 至 3.22 段)，已應對持份者在“強制更正規則”問題上的主要分歧意見(見第 3.17 段)，然而，持份者對該機制的某些方面仍有意見；及
- (c) 鑑於持份者的取向，土地註冊處現正探討“先在新土地實施土地業權註冊制度”的方案(見第 3.21 段)，以及徵詢持份者的意見。

3.25 審計署認為，發展局和土地註冊處需要全面評估實施土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度。

需要為土地業權註冊制度設定目標實施日期和制訂行動計劃

3.26 審計署留意到，土地註冊處早年(2004–05 至 2009–10 年度期間)曾就土地業權註冊制度設定目標實施日期和制定行動計劃，並提交《土地業權條例》督導委員會備考。然而，此後土地註冊處既沒有設定土地業權註冊制度的目標實施日期，也沒有制訂行動計劃及實施時間表，以便督導和統籌各項與實施土地業權註冊制度有關的工作(例如《土地業權(修訂)條例草案》的擬備工作、草擬附屬法例、為員工和從業員擬備規則及指引，以及開發業權註冊資訊系統)。

3.27 2017 年 9 月，土地註冊處告知審計署：

- (a) 儘管土地註冊處多年來不斷作出很大努力，各持份者仍未就主要問題(特別是轉換機制)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；及
- (b) 待各持份者就主要問題達成普遍共識後，土地註冊處便會為土地業權註冊制度擬備實施時間表，並提交《土地業權條例》督導委員會考慮。

3.28 審計署認為，發展局及土地註冊處需要在評估所涉及問題和工作的複雜程度後(見第 3.23 至 3.25 段)，根據評估結果、持份者的意見和歷年累積的經驗，在切實可行的情況下盡早為土地業權註冊制度設定目標實施日期，並制訂行動計劃和時間表。發展局及土地註冊處也需要向《土地業權條例》督導委員會匯報土地業權註冊制度的目標實施日期及提交行動計劃，以供該委員會考慮。

需要加倍努力實施土地業權註冊制度

3.29 審計署留意到，立法會聯合小組委員會曾表達關注，認為政府在實施土地業權註冊制度方面的工作進展緩慢／未如理想。在立法會聯合小組委員會分別於 2010 年 12 月和 2011 年 6 月舉行的最後兩次會議上，有立法會議員表示：

- (a) 政府在實施新的土地業權註冊制度方面的工作進展緩慢，對此感到失望；
- (b) 政府在收集主要持份者的意見和關注事項後，尚未作出任何政策決定，以致未能就提交《土地業權 (修訂) 條例草案》訂立時間表，對此提出關注；及
- (c) 儘管政府由 2004 年開始已推展《土地業權條例》的修訂工作，並在過去多年投放了大量時間及公共資源，但修訂工作的進度仍未如理想，對此表示遺憾，並認為此情況是由於多年來政府對某些核心問題的政策立場左搖右擺所致。

3.30 直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未生效，而土地業權註冊制度也尚未實施。土地註冊處表示，由 2004 年 7 月《土地業權條例》制定至今，該處在有關檢討《土地業權條例》、擬備《土地業權 (修訂) 條例草案》、就擬議的修訂法例進行持份者參與活動 (包括 2009 年的公眾諮詢——見第 3.15 段)，以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。鑑於實踐土地業權註冊制度可帶來的效益，審計署認為，發展局及土地註冊處需要加倍努力促使土地業權註冊制度盡早實施，過程中應考慮立法會議員關注的事項，以及有關實施土地業權註冊制度的審查結果。

審計署的建議

3.31 審計署**建議**發展局局長及土地註冊處處長應：

- (a) 全面評估實施土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度；
- (b) 在評估所涉及問題和工作的複雜程度後，根據評估結果、持份者的意見和歷年累積的經驗，在切實可行的情況下盡早為土地業權註冊制度設定目標實施日期，並制訂行動計劃和時間表；
- (c) 向《土地業權條例》督導委員會匯報土地業權註冊制度的目標實施日期及提交行動計劃，以供該委員會考慮；及
- (d) 加倍努力促使土地業權註冊制度盡早實施，過程中應考慮立法會議員關注的事項，以及有關實施土地業權註冊制度的審查結果。

政府的回應

3.32 發展局局長及土地註冊處處長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 土地業權註冊制度本身複雜，涉及複雜的法律問題，並且影響重大。多年來，就轉換機制、更正和彌償安排等密切相關的主要問題，政府已提出不同方案，以應對並平衡持份者的分歧意見，而他們的立場已有所轉變；
- (b) 把可追溯至超過 100 年前的契約註冊制度下的土地和物業（涉及逾 300 萬份土地登記冊）轉換至土地業權註冊制度，是一項非常具挑戰性的工作；
- (c) 持份者非常希望香港採用自動轉換機制，這不是其他普通法司法管轄區普遍採用的方法。這些司法管轄區大多逐步轉換至業權註冊，讓業權註冊和原有系統並行一段相當長的時間；
- (d) 持份者對更正和彌償安排應保障前土地／物業擁有人或是現有土地／物業擁有人的權益，意見分歧；及
- (e) 儘管政府多年來不斷作出很大努力，主要持份者仍未就主要問題達成普遍共識。

第 4 部分：財政事宜及服務表現匯報

4.1 本部分探討土地註冊處的財政事宜及服務表現匯報。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 收費及費用 (見第 4.2 至 4.15 段)；及
- (b) 服務表現匯報 (見第 4.16 至 4.28 段)。

收費及費用

4.2 土地註冊處會就其服務收取以下兩類收費：

- (a) **法定收費** 法定收費指《土地註冊費用規例》(第 128B 章) 訂明的註冊、查索及提供副本收費。截至 2017 年 6 月，該規例訂明合共 25 項收費。如要調整這些項目的收費，須修訂《土地註冊費用規例》；及
- (b) **非法定收費** 非法定收費指上文第 (a) 項所述《土地註冊費用規例》未有訂明的收費。截至 2017 年 6 月，非法定收費共有 44 項向公眾或僅向政府決策局／部門提供服務的收費。這些服務主要包括業權報告服務(僅向決策局／部門提供)、提供電腦註冊摘要日誌(註 26)和按揭註冊摘要月誌(註 27)，以及電子提示服務。如要調整這些服務的收費，須取得發展局支持和財經事務及庫務局批准。

4.3 根據《財務通告第 6/2016 號》“各項收費”所載：

- (a) 關於營運基金的收費，政府的一般原則是，這類收費通常訂於收回整體服務的全部成本(包括按固定資產平均淨值計算的資本成本)的水平；
- (b) 各項收費一般應每年檢討一次，如有需要則按年調整；

註 26：註冊摘要日誌是每日遞交註冊文件相關的所有註冊摘要的主要資料(例如註冊摘要編號、文件的性質和日期、受影響處所的地址及代價)記錄。

註 27：按揭註冊摘要月誌是摘錄自月內遞交註冊的按揭文件的主要資料(例如文件的性質和日期、受影響處所的地址及代價)記錄。

- (c) 各局局長和管制人員(也適用於營運基金的總經理)擬備收費建議時，應確保收費結構及水平有助達到目標(例如收回全部成本)，並顧及有關建議對使用者是否公平和方便；及
- (d) 營運基金的收費調整建議，會在審批其業務計劃及機構計劃的財務事宜時一併考慮。

需要定期檢討所有收費項目的收費

4.4 根據《營運基金條例》，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(見第 1.5(c) 段)。為了達到這項財政目標，土地註冊處一般應把收費訂於足以收回整體提供服務的全部成本(見第 4.3(a) 段)，以及整體達致固定資產平均淨值目標回報率(見第 1.12 段)的水平。就此，土地註冊處每年制訂企業計劃暨年度業務計劃時均整體檢討收費。土地註冊處自 1993 年成立以來，先後進行了 5 次涵蓋所有收費項目並備有成本結算表的收費檢討(下稱所有收費項目的收費檢討)，每次檢討相隔 3 至 7 年(即於 1998、2005、2008、2011 及 2016 年進行)。

4.5 財經事務及庫務局留意到土地註冊處在 2016–17 年度企業計劃暨年度業務計劃的財政預測，估計未來數年會出現營運虧損的情況，遂於 2016 年 4 月要求該處進行收費檢討，並於 2016 年 12 月或之前提交收費建議。土地註冊處其後根據 2015–16 年度的財政狀況，進行所有收費項目的收費檢討，並發現：

- (a) 收取法定收費的服務整體收回成本比率為 105%；及
- (b) 收取非法定收費的服務整體收回成本比率為 67%。

4.6 土地註冊處認為無需修訂法定收費。土地註冊處在獲得發展局的政策支持和財經事務及庫務局批准後，於 2017 年 4 月調整非法定收費(涉及 37 項收費——註 28)。該處估計在調整收費後，收取非法定收費的服務於 2017–18 年度的整體收回成本比率為 102%。

註 28：土地註冊處於 2016 年 12 月完成的非法定收費調整建議中，檢討了 43 項收費，建議刪除其中 4 項和維持 2 項的收費水平。因此，土地註冊處於 2017 年 4 月調整 37 (43–4–2) 項收費。供認可機構訂購的電子提示服務(涉及 5 項收費)於 2017 年 2 月推出，因此，截至 2017 年 6 月，共有 44 (37+2+5) 項非法定收費(見第 4.2(b) 段)。

4.7 審計署留意到土地註冊處於 2011 年根據 2010–11 年度的財政狀況，檢討法定及非法定收費的整體收回成本比率，發現兩者的比率分別為 146% 及 134%，所以沒有調整收費。至於 5 年後，即 2016 年進行的檢討，該處發現非法定收費的整體收回成本比率只達 67%，所以於 2017 年 4 月調整收費。收費整體上調 75%，若干收費項目的加幅顯著，舉例來說，37 項收費中有 16 項的加幅達 100% 至 200% (註 29) 不等。

4.8 就此，審計署留意到，發展局於 2016 年 12 月就土地註冊處非法定收費調整建議給予政策支持時，要求該處考慮定期檢討收費，以便每次檢討後的加幅較為溫和。審計署認為土地註冊處需要就所有收費項目進行定期收費檢討，並在有需要時調整收費。

需要不時檢討業務運作和收回服務成本的情況

4.9 文件註冊是土地註冊處的主要服務。該服務的收入佔其營業額的比例甚高 (見表七)。近年，該服務的業務大幅下跌。送交註冊的土地文件數目由 2010–11 年度的 859 840 份下跌至 2016–17 年度的 468 630 份，大幅減少 45%，而相關收入也大幅下跌 47% (由 3.19 億元下跌至 1.69 億元)。

註 29：土地註冊處表示，為避免於 2017 年 4 月大幅提高收費，有關僅向決策局／部門提供的服務，收費加幅限制為不超過 200%，至於同時向決策局／部門和公眾提供的服務，收費加幅一般限制為不超過 50%。

表七

文件註冊服務的收入和業務
(2010-11 至 2016-17 年度)

年度	營業額 (百萬元)	文件註冊服務 的收入 (百萬元)	送交註冊的 土地文件 (數目)
2010-11	573	319 (56%)	859 840
2011-12	427	212 (50%)	573 104
2012-13	502	214 (43%)	598 843
2013-14	431	157 (36%)	424 634
2014-15	412	183 (44%)	505 894
2015-16	387	166 (43%)	445 889
2016-17	409	169 (41%)	468 630

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

4.10 土地註冊處先後於 2011 和 2016 年就所有收費項目進行了兩次收費檢討(見第 4.4 段)。根據收費檢討結果，文件註冊服務由 2010-11 年度收入高於成本 9,300 萬元，顯著變為 2015-16 年度未能收回成本 8,000 萬元(見表八)。

表八

文件註冊服務的收回成本情況
(2010-11 和 2015-16 年度)

年度	收入 (a) (百萬元)	成本 (b) (百萬元)	超額／(未能) 收回成本 (c) = (a) – (b) (百萬元)	收回率 $(d) = \frac{(a)}{(b)} \times 100\%$
2010-11	319	226	93	141%
2015-16	166	246	(80)	67%

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

4.11 土地註冊處表示，文件註冊服務的收入極受物業市場狀況波動影響。審計署留意到，土地註冊處這些主要服務的收入和業務在近年大幅下降，而有關服務在 2015-16 年度未能收回成本的金額頗大，達 8,000 萬元(見第 4.9 及 4.10 段)。這也許是導致固定資產平均淨值回報率在 2015-16 年度未能達標(實際回報率為 4.1%，而目標回報率則為 6.9%)的成因。儘管固定資產平均淨值的回報率在 2016-17 年度達標(實際回報率為 8.1%，而目標回報率則為 6.9%)，鑑於土地註冊處的業務運作取決於物業市場狀況，審計署認為土地註冊處需要不時檢討其業務運作及收回服務成本的情況(尤其是文件註冊服務)，以期盡量採取措施處理物業市場狀況對其服務的影響。

沒有按提供服務的不同方式而收取不同的費用

4.12 土地註冊處通過不同方式提供查冊和副本服務，包括櫃位服務和網上服務。審計署留意到，雖然服務成本會因提供服務的不同方式而有很大差別，但土地註冊處仍收取劃一的服務費用。例如在 2015-16 年度，土地註冊處就：

- (a) 某一項服務的收費為 10 元，但通過櫃位提供服務的成本為 30 元，而通過網上提供服務的成本則為 5 元；及
- (b) 另一項服務的收費為 15 元，但通過櫃位提供服務的成本為 105 元，而通過網上提供服務的成本則為 11 元。

4.13 就此，審計署留意到，公司註冊處就網上和到該處查閱影像記錄的收費各有不同。舉例來說，如要查閱一套財務報表的影像記錄，公司註冊處會向要求下載副本的登記用戶收取每份 21 元，而向到該處要求提供印文本的使用者則收取每份 35 元。土地註冊處需要考慮按提供服務的不同方式而收取不同的費用。

審計署的建議

4.14 審計署建議土地註冊處處長應：

- (a) 就所有收費項目進行定期收費檢討，並在有需要時調整收費；
- (b) 不時檢討土地註冊處的業務運作及收回服務成本的情況（尤其是文件註冊服務），以期盡量採取措施處理物業市場狀況對其服務的影響；及
- (c) 考慮按提供服務的不同方式而收取不同的費用。

政府的回應

4.15 土地註冊處處長整體上同意審計署的建議。

服務表現匯報

4.16 土地註冊處衡量服務表現的準則包括：

- (a) **服務指標** 土地註冊處按 9 個服務類別（註 30）訂定服務指標（2016–17 年度的服務指標共有 30 項）。這些服務指標是以達標率為表述方式（即在特定服務標準範圍內提供服務的百分比）。土地註冊處於部門年報（可於其網站下載）和企業計劃暨年度業務計劃內登載服務指標和表現；及

註 30：該 9 個服務類別為：(1) 辦理土地文件註冊；(2) 為再交付註冊的中止註冊文書辦理註冊；(3) 修訂土地登記冊資料；(4) 在櫃位查閱土地登記冊；(5) 提供土地記錄影像處理副本；(6) 提供土地記錄認證本；(7) 銷售註冊摘要日誌；(8) 銷售按揭註冊摘要月誌；及 (9) 電話查詢服務。

- (b) **產量指標** 土地註冊處就註冊、查冊和副本服務訂定了 3 項產量指標。這些指標是以每人每天平均產量為單位，而該處並沒有公布有關數字。

需要檢討實際服務表現資料的製備方式

4.17 審計署審查土地註冊處就 2016–17 年度的 30 項服務指標所製備的實際服務表現資料後發現：

- (a) 當中有 6 項涉及低交易量的服務指標 (註 31)，土地註冊處根據所有已進行的交易以人手製備實際服務表現資料；及
- (b) 餘下的 24 項服務指標 (註 32)，土地註冊處是抽樣以人手製備實際服務表現資料，樣本是按預訂時間挑選 (見表九的例子)。

表九

製備實際服務表現資料的抽樣方式例子

服務	服務標準	抽樣方式
辦理土地文件註冊	15 個工作天	在每個月最後一個工作天送回交契人士的已註冊文件 (即每年 12 個工作天)
為再交付註冊的中止註冊文書辦理註冊	16 個工作天	在每個月第三個工作天再交付註冊的文書 (即每年 12 個工作天)
在櫃位查閱土地登記冊	15 分鐘	每周五早上 11 時至 11 時半期間造訪櫃位的顧客 (即每年 52 個樣本，每個樣本涵蓋在該 30 分鐘內進行的交易)

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

註 31：該 6 項服務指標屬於 3 個服務類別，分別為：(1) 修訂土地登記冊資料；(2) 銷售註冊摘要日誌；及 (3) 銷售按揭註冊摘要月誌。

註 32：該 24 項服務指標屬於 6 個服務類別，分別為：(1) 辦理土地文件註冊；(2) 為再交付註冊的中止註冊文書辦理註冊；(3) 在櫃位查閱土地登記冊；(4) 提供土地記錄影像處理副本；(5) 提供土地記錄認證本；及 (6) 電話查詢服務。

4.18 鑑於在製備有關該 24 項服務指標的實際服務表現資料時採用的樣本數量有限(見第 4.17(b) 段)，審計署關注所製備的資料是否能夠如實反映土地註冊處的實際服務表現。審計署認為，土地註冊處需要審慎檢討就 24 項服務指標製備實際服務表現資料的方式，以確保該等資料能夠如實反映實際服務表現。

4.19 審計署又留意到，根據土地註冊處的抽樣方式，在製備 2016–17 年度辦理土地文件註冊服務指標的實際服務表現資料時，原本應該挑選 20 563 份文件，但在製備實際服務表現資料時，有 1 961 份屬於複雜個案(即 20 563 份中的 10%)的文件被剔除。土地註冊處表示，複雜個案的例子包括：需要就法律問題作詳細考慮而交由土地註冊處法律事務部提供意見的個案；或有待交契人士作出澄清的個案，這些個案並非土地註冊處所能控制。審計署認為，土地註冊處需要披露就該服務指標製備實際服務表現資料的方法。

4.20 審計署也留意到，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。審計署認為，土地註冊處宜考慮盡量多採用科技方法(如綜合註冊資訊系統——見第 2.3(a) 段註 8)製備實際服務表現資料。

服務指標和產量指標

4.21 **需要訂定更具挑戰性的服務指標** 土地註冊處每年檢討其服務承諾和指標。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，土地註冊處曾於 2012–13、2013–14 和 2016–17 年度提升了部分指標。審計署留意到，土地註冊處在 2012–13 至 2016–17 年度期間達到所有服務指標，尤其是該處在其中 6 項的實際表現持續優於相關的服務指標(註 33)，例子載於表十。

註 33：實際表現持續優於標準的 6 項服務指標包括“辦理土地文件註冊”下 1 項指標、“為再交付註冊的中止註冊文書辦理註冊”下 1 項指標、“修訂土地登記冊資料”下 2 項指標和“電話查詢服務”下 2 項指標。

表十

表現持續優於服務指標的例子
(2012–13 至 2016–17 年度)

服務	服務標準	服務指標 (達到服務標準的百分比)	實際服務表現 (達到服務標準的百分比)				
			2012–13	2013–14	2014–15	2015–16	2016–17
(a) 辦理土地文件註冊	15 個工作天	92	99.1	99.4	99.6	99.4	99.7
(b) 修訂土地登記冊資料：							
(i) 一般個案	3 個工作天	93 (2012–13 年度為 92)	99.2	99.0	99.7	99.6	100.0
(ii) 複雜個案	10 個工作天	92	98.8	99.0	99.4	99.8	99.6

資料來源：土地註冊處的記錄

4.22 公務員事務局於 2009 年 9 月公布《公務員事務局通告第 7/2009 號》“政府服務承諾”，根據當中載列的良好做法，服務指標應具有充分的挑戰性，成為各決策局／部門不斷改善服務的動力，同時又切實可行。各決策局／部門可根據持續優於目標的成果，檢討服務承諾和提高服務水平。由於在 2012–13 至 2016–17 年度期間，30 項服務指標中有 6 項的實際表現持續優於相關的指標，土地註冊處需要考慮訂定更具挑戰性的服務指標。

4.23 **需要訂定更具挑戰性的產量指標** 土地註冊處訂有 3 項產量指標，並會每年檢討。審計署留意到，土地註冊處在 2012–13 至 2016–17 年度期間達到所有產量指標。儘管土地註冊處已於 2012–13 年度提升其中兩項產量指標 (即表十一的第 (b)(i) 及 (b)(ii) 項)，但審計署留意到，土地註冊處在 2012–13 至 2016–17 年度期間的實際產量仍持續優於該兩項指標。審計署認為土地註冊處需要考慮訂定更具挑戰性的產量指標。

表十一

產量指標
(2012–13 至 2016–17 年度)

詳情	每人每天平均產量 (數量)									
	2012–13		2013–14		2014–15		2015–16		2016–17	
	目標	實際	目標	實際	目標	實際	目標	實際	目標	實際
(a) 契約註冊	37	45	37	39	37	42	37	39	37	38
(b) 提供以下櫃位／自助查冊服務：										
(i) 土地登記冊 (包括認證本)	85 (註)	96	85	93	85	91	85	93	85	94
(ii) 影像處理副本 (包括認證本)	76 (註)	84	76	96	76	80	76	89	76	80

資料來源：土地註冊處的記錄

註：就第 (b)(i) 及 (b)(ii) 兩項服務而言，2011–12 年度每人每天平均產量的目標數量分別為 82 和 74。

4.24 審計署留意到，在 2014 年以前，土地註冊處會在其企業計劃暨年度業務計劃內載列有關年度的產量指標和實際表現，但自 2014 年起便再沒有載列該等資料。審計署認為，為提高問責性，土地註冊處需要考慮在其企業計劃暨年度業務計劃內載列產量指標和實際表現。

4.25 **沒有就業主立案法團服務訂定服務指標** 根據《公務員事務局通告第 7/2009 號》所載列的良好做法，服務承諾應涵蓋部門所有向公眾提供的服務。雖然土地註冊處的網站登載了辦理及批核業主立案法團註冊申請所需的時間(介乎 1 至 3 個月不等)以供參考，但土地註冊處並沒有就業主立案法團服務訂定服務指標(如辦理業主立案法團註冊及查閱業主立案法團記錄所需的時間)。審計署認為，土地註冊處需要與民政事務總署磋商，考慮就業主立案法團服務訂定並公布服務指標。

審計署的建議

4.26 審計署**建議**土地註冊處處長應：

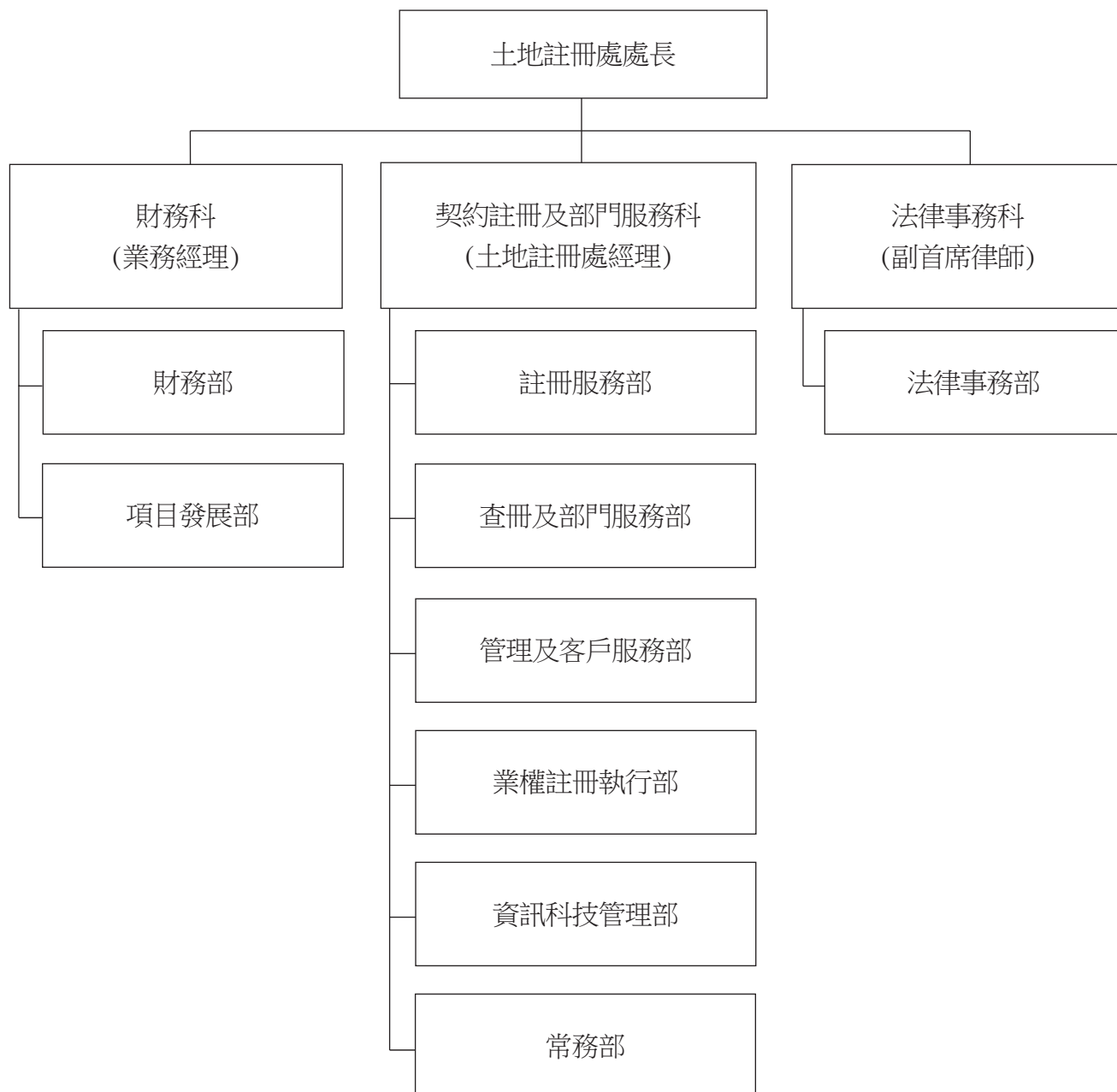
- (a) 審慎檢討就 24 項服務指標製備實際服務表現資料的方式，以確保該等資料能夠如實反映實際服務表現；
- (b) 披露就辦理土地文件註冊服務指標製備實際服務表現資料的方法；
- (c) 考慮盡量多採用科技方法製備土地註冊處的實際服務表現資料；
- (d) 考慮訂定更具挑戰性的服務指標和產量指標；
- (e) 為提高問責性，考慮在土地註冊處的企業計劃暨年度業務計劃內載列產量指標和實際表現；及
- (f) 與民政事務總署署長磋商，考慮就業主立案法團服務訂定並公布服務指標。

政府的回應

4.27 土地註冊處處長整體上同意審計署的建議。

4.28 民政事務總署署長同意載於第 4.26(f) 段的審計署建議。

土地註冊處：
組織架構圖 (摘要)
(2017 年 6 月 30 日)



資料來源：土地註冊處的記錄

附錄 B
(參閱第 1.12 段)

**土地註冊處營運基金固定資產平均淨值的回報率
(1993–94 至 2016–17 年度)**

年度	固定資產平均淨值的回報率 (註 1)	
	目標	實際
1993–94	10.0%	9.0% (註 2)
1994–95		10.3%
1995–96		14.7%
1996–97		29.1%
1997–98		37.3%
1998–99		14.8%
1999–00		23.6%
2000–01		25.7%
2001–02		26.4%
2002–03		20.6%
2003–04		22.0%
2004–05		32.0%
2005–06		31.5%
2006–07	8.3%	20.9%
2007–08		36.0%
2008–09		18.8%
2009–10		38.5%
2010–11		52.6%
2011–12		19.7%
2012–13	6.9%	34.0%
2013–14		15.8%
2014–15		7.8%
2015–16		4.1%
2016–17		8.1%

資料來源：土地註冊處營運基金的記錄

註 1：由 2006–07 年度開始，固定資產平均淨值的回報率是以土地註冊處營運基金的總全面收益 (不包括利息收入和利息支出) 除以其固定資產平均淨值所得出。在 2006–07 年度前，土地註冊處營運基金計算固定資產平均淨值的回報率時，會把利息收入包括在內。

註 2：關於 1993–94 年度，9% 的固定資產平均淨值實際回報率是根據土地註冊處營運基金在 1993 年 8 月成立至 1994 年 3 月共 8 個月的財務狀況計算所得。土地註冊處營運基金表示，該固定資產平均淨值的年率化實際回報率為 13.5%，超過 10% 的目標回報率。

附錄 C
(參閱第 2.28 段)

3 間新界查冊中心的營運表現 (2012–13 至 2016–17 年度)

新界查冊中心	2012–13 (數目)	2013–14 (數目)	2014–15 (數目)	2015–16 (數目)	2016–17 (數目)
荃灣					
查冊及副本服務					
查冊	61 092	61 476	49 643	48 304	64 070
提供副本	4 448	3 652	3 621	3 011	3 920
業主立案法團服務					
辦理註冊申請	12	12	8	15	10
文件存檔	2 502	2 519	2 573	2 473	2 426
處理查閱事宜	53	35	28	37	47
平均每天訪客					
查冊及副本服務	32	30	33	33	35
業主立案法團服務	5	4	5	5	5
總計	37	34	38	38	40
大埔					
查冊及副本服務					
查冊	62 928	47 719	60 447	49 932	62 778
提供副本	9 669	8 002	7 645	8 040	7 497
業主立案法團服務					
辦理註冊申請	9	8	8	11	12
文件存檔	2 243	2 147	2 006	2 124	2 345
處理查閱事宜	863	320	46	20	28
平均每天訪客					
查冊及副本服務	53	49	49	43	40
業主立案法團服務	5	4	4	3	3
總計	58	53	53	46	43
元朗					
查冊及副本服務					
查冊	50 049	46 540	52 577	38 108	51 202
提供副本	13 149	9 948	10 005	9 302	8 581
業主立案法團服務					
辦理註冊申請	6	4	11	5	10
文件存檔	1 101	1 006	1 309	1 095	1 392
處理查閱事宜	—	1	—	37	35
平均每天訪客					
查冊及副本服務	96	92	89	82	76
業主立案法團服務	3	2	3	2	3
總計	99	94	92	84	79

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

契約註冊制度和土地業權註冊制度的主要特點

主要特點	契約註冊制度	土地業權註冊制度
(a) 業權明確性	<ul style="list-style-type: none"> 業權欠明確 在土地登記冊(即已註冊文書的索引)註冊並不賦予業權 契約是業權的證據 	<ul style="list-style-type: none"> 業權明確 在業權註冊記錄註冊會賦予業權 業權註冊記錄是業權不可推翻的證據
(b) 物業轉易時查核業權	<ul style="list-style-type: none"> 必須查核不少於 15 年內的過往契約以確定物業業權 	<ul style="list-style-type: none"> 無須再查核過往的契約以確定物業業權
(c) 彌償	<ul style="list-style-type: none"> 政府無須賠償欺詐個案的損失 對於因土地註冊處人員的疏忽而未有註冊已交付並符合註冊要求的文書所造成的損失，政府須負上責任 	<ul style="list-style-type: none"> 就不知情人士因欺詐(而令業權註冊記錄載入／遺漏記項)以致喪失擁有權，或因土地註冊處人員的錯誤或遺漏而蒙受的損失，都會獲得賠償
(d) 註冊記錄的完整性	<ul style="list-style-type: none"> 不成文土地權益不可以註冊(註) 在土地登記冊註冊的擁有人可能會受制於不成文權益 	<ul style="list-style-type: none"> 不成文土地權益可以註冊(註) 業權註冊記錄會較為完整和準確。一般來說，付出有值代價置業並在業權註冊記錄註冊的買方不會受“未經註冊權益”所影響

資料來源：土地註冊處的記錄

註：未經註冊的土地權益指任何不成文權益(例如配偶因償還按揭供款而取得的權益)或未經註冊的文書所定的權益。根據現行的契約註冊制度和《土地註冊條例》，不成文土地權益不可以註冊，也沒有需要註冊才可具有法律效力，而未經註冊的文書對於就同一幅土地所付出有值代價的任何其後真誠買方或承按人絕對無效。根據土地業權註冊制度，“未經註冊權益”不能對其後付出有值代價置業並已註冊為擁有人的買方強制執行。

附錄 E
(參閱第 3.7 及
3.24(a) 段)

**土地註冊處就處理 3 個主要問題提出的建議摘要
(2017 年 9 月)**

年份	轉換機制	更正安排	彌償安排
1994 年 (見第 3.8 段)	午夜轉換	沒有強制更正	如因欺詐而喪失業權，蒙受損失者可獲設有上限的補償 如損失是因為土地註冊處人員的錯誤或遺漏引致，蒙受損失者可就其實際損失獲得補償
2002 年 (見第 3.9 段)	逐步轉換		
2004 年 (見第 3.10 及 3.11 段)	白晝轉換	設有強制更正	
2009 年 (見第 3.15 段)	修訂的轉換機制 (連同逐步業權提升)	設有強制更正並附有建議的例外情況，以限制其適用範圍	
2011 年 (見第 3.17 段及附錄 G)	兩階段轉換	強制更正在基本轉換期間適用，而在完全轉換至土地業權註冊制度後則不適用。在基本轉換期間，物業擁有人如希望保留強制更正，可註冊一份“退出警告書”，以退出完全轉換	
2013 年 (見第 3.19 段)	修訂的兩階段轉換	強制更正在基本轉換期間適用，而在完全轉換至土地業權註冊制度後則不適用。只有在進行基本轉換前已取得業權的擁有人，才可獲強制更正。這些擁有人如希望保留強制更正，可註冊一份“退出警告書”，以退出完全轉換。他們在基本轉換期間只可退出一次，而在其後轉讓物業前，必須撤回有關的“退出警告書”	
2014 年 (見第 3.20 段及附錄 H)	4 個轉換方案		

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

《土地業權條例》督導委員會的職權範圍

- (a) 考慮、檢討和監察《土地業權條例》衍生事宜的進展，這些事宜包括但不限於以下所列：
 - (i) 《土地業權條例》檢討委員會(註 1) 經檢討《土地業權條例》後對該條例所作的修訂建議；
 - (ii) 《土地業權條例》檢討委員會就《土地業權條例》的規則、規例、表格、指引及註釋提出的建議；
 - (iii) 支援《土地業權條例》的資訊科技發展；
 - (iv) 《土地業權條例》教育事宜委員會(註 2) 就準備實施《土地業權條例》而進行的公眾教育和培訓提出的建議；及
 - (v) 《土地業權條例》實施事宜委員會(註 3) 就實施《土地業權條例》相關的各個範疇提出的建議。
- (b) 考慮《土地業權條例》的生效日期，並就此向發展局局長提出建議。
- (c) 按需要聯絡相關團體，以便充分發揮和達致委員會的職能和目的。
- (d) 與《土地業權條例》及其實施有關而不時出現，並獲委員會認為有需要或合適的其他事宜。

資料來源：土地註冊處的記錄

註 1：《土地業權條例》檢討委員會負責檢討《土地業權條例》，並就該檢討工作而對《土地業權條例》作出的修訂，向《土地業權條例》督導委員會提出建議。

註 2：《土地業權條例》教育事宜委員會負責籌劃和實施本地及海外的土地業權註冊制度宣傳及公眾教育活動。

註 3：《土地業權條例》實施事宜委員會負責所有為籌備《土地業權條例》的實施而需要進行的事宜，包括檢討現時的行政和運作制度、建議作出的改動，以及就有關改動為員工和客戶作好準備。

兩階段轉換機制的主要特點 (2011 年 5 月)

- (a) 在《土地業權條例》生效後，“即時不可推翻”的規定(見第 3.17 段註 22)會即時適用於新土地。至於根據《土地註冊條例》註冊的現有土地，轉換程序會包括以下兩個階段的自動轉換：
 - (i) 在《土地業權條例》生效日期起計的一段準備期後，所有這些土地(受等待註冊契約規限者除外)會進行第一階段的轉換(基本轉換)，並會在一個指定日期自動轉到《土地業權條例》下；及
 - (ii) 在進行基本轉換當日起計 12 年後，已進行第一階段轉換的土地會進行最後階段的轉換(完全轉換)，並會自動完全轉換為土地業權註冊制度下已註冊土地，除非有關土地受制於如“退出警告書”(見下文第(c) 項)和“土地註冊處處長的抗轉換警告書”(註)。“即時不可推翻”的規定適用於已完全轉換的土地。
- (b) 在進行基本轉換當日起計 12 年期間，擁有物業的“未經註冊權益”的人士可註冊一項警告通知，就其申索發出通知。
- (c) 在進行基本轉換當日起計 12 年期間，若已註冊擁有人希望保留“強制更正規則”，可選擇針對其名下物業註冊一份“退出警告書”。註冊“退出警告書”的作用是防止物業的業權自動完全轉換，使“強制更正規則”繼續適用。

資料來源：土地註冊處的記錄

註：根據“土地註冊處處長的抗轉換警告書”機制，土地註冊處處長獲賦權把不能從土地登記冊確定物業擁有權的個案剔出，不讓這些個案自動完全轉換至土地業權註冊制度。已註冊“土地註冊處處長的抗轉換警告書”的土地仍會處於基本轉換階段，直至“土地註冊處處長的抗轉換警告書”被撤銷為止。

根據《土地註冊條例》註冊的現有土地的 4 個轉換方案 (2014 年 6 月)

在《土地業權條例》生效後，土地業權註冊制度會立即在新土地實施。至於根據《土地註冊條例》註冊的現有土地，則有下列各個轉換方案安排：

- (a) **方案 A** 所有根據《土地註冊條例》註冊的現有土地 (除受暫止註冊契約規限的土地外) 會進行基本轉換，再逐步進行基本甄別，而在進行基本轉換後 12 年期間發現未能從土地登記冊確定物業擁有權的個案，將通過“土地註冊處處長的抗轉換警告書”機制 (見附錄 G 註) 不予完全轉換；
- (b) **方案 B** 在基本轉換的指定日期前，就根據《土地註冊條例》註冊的現有土地進行土地登記冊基本甄別，而經發現未能從土地登記冊確定物業擁有權的個案，將通過“土地註冊處處長的抗轉換警告書”機制不予基本轉換。所有有關個案仍會受《土地註冊條例》規管；
- (c) **方案 C** 在接獲轉讓註冊申請後進行基本甄別，找出是否屬於無法根據有關土地登記冊確定物業擁有權的個案，之後便會對根據《土地註冊條例》註冊的現有土地逐步進行基本轉換。個別土地登記冊會各有其基本轉換和完全轉換的日期；及
- (d) **方案 D** 初期只會在新土地實施土地業權註冊制度，而根據《土地註冊條例》註冊的現有土地的轉換工作，則會在較後時間制訂可行的解決辦法，並從土地業權註冊制度的運作汲取實質經驗後才進行。

資料來源：土地註冊處的記錄