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2370萬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

摘要

(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)。

摘要

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

摘要

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。