

土地行政新思維

全面提升地政系統

New Mindset for Land Administration
Upgrading Land Administration System in a Holistic Way

二零一九年二月
February 2019



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



香港願景

香港願景

我們的論述和主張

Our discourse and recommendations

曾鈺成

Tsang Yok-sing, Jasper

召集人

Convenor

馮可強

Fung Ho-keung, Andrew

執行及研究總監

Executive & Research Director

江玉歡

Kong Yuk-foon, Doreen

研究顧問

Research Fellow

李樂敏

Lee Lok-man, Joyce

助理研究員

Assistant Researcher

研究報告

Research

江玉歡

Kong Yuk-foon, Doreen

研究顧問

Research Fellow

李樂敏

Lee Lok-man, Joyce

助理研究員

Assistant Researcher



土地行政新思維 全面提升地政系統

New Mindset for Land Administration
Upgrading Land Administration System in a Holistic Way

目錄

我們的論述和主張 Our discourse and recommendations	4
第一章 引言	16
第二章 土地行政及其重要性	18
第三章 香港地政概述	20
簡介香港地政	21
香港地政的發展歷史	22
現行的香港地政	24
第四章 分析標準	30
世界銀行——營商環境報告 (World Bank-Doing Business Report)	31
其他標準	36



第五章 香港地政系統的問題	38
整體問題	39
一、地政資訊透明度、公開性、可靠性以及易達程度低	39
二、缺乏統一集中的地政機關	40
三、人手不足	41
四、土地法例過時	42
其他問題	44
五、現行批租及契約制度的潛在問題	44
六、未充分使用現有土地	45
七、執管土地契約欠效率及效益	46
第六章 政策建議	49
建議一：全面改革地政系統，走向電子化	50
建議二：有系統地分配人手及培訓地政人才	52
建議三：全面檢討現時的土地法例	53
建議四：精簡發展程序 提升效率	54
建議五：制訂公開、透明的土地政策及地政系統	55
第七章 結語	58
附 錄	
附錄 1 世界銀行——營商環境報告2018內土地管理系統質量指數的詳細評分	62
附錄 2 比較新加坡與香港的電子地理空間資訊設施	64
附錄 3 香港部分土地相關法例	65

我們的論述和主張

Our discourse and recommendations



引言

現時香港面對著嚴峻的土地短缺及房屋問題，各界均關注如何增加土地供應。然而，增加土地供應只是解決房屋短缺問題的其中一個環節，如要全面及長遠解決土地及房屋短缺問題，還需要在城市規劃、建築規定及樓宇設計、土地管理及行政（land management and administration）（下稱「土地行政」或「地政」）等方面加以改善配合。

土地行政包括制定土地政策，法律框架，土地資源管理，地理資訊管理和土地資料整合及發放。我們理解土地行政，以至土地供應背後的影響因素甚多且複雜。無可否認，除了土地行政，其他範疇如城市規劃及建設融資亦對土地供應及房屋問題有深遠的影響；但土地行政與長遠土地及房屋發展的關係密不可分，即使土地供應增加，缺乏良好的土地行政系統，仍然可以導致土地未能善用，以致閒置和荒廢。就資源及篇幅所限，我們將在本報告中集中討論土地行政系統。

土地行政包含範疇甚廣，例如批地、土地契約訂立及修訂、執行地契條款等。土地行政不僅是公共行政重要的一環，近年在海外亦逐漸發展成一項專業系統，更加是國際組織所關注及重視的一項評估地區的因素。以上各個範疇環環相扣，構成一個獨特的土地行政系統。將各個範疇獨立地「斬件式」檢視、執行，已不適合現時社會需求及國際發展趨勢。我們需要將土地行政全面地視為一個整體。

我們希望透過參考外國的例子，檢視現時香港土地行政可改善之處，並在五個方面提出建議予政府考慮，藉以全面提升土地行政系統，應對緊張的土地供應問題。

土地行政的重要性

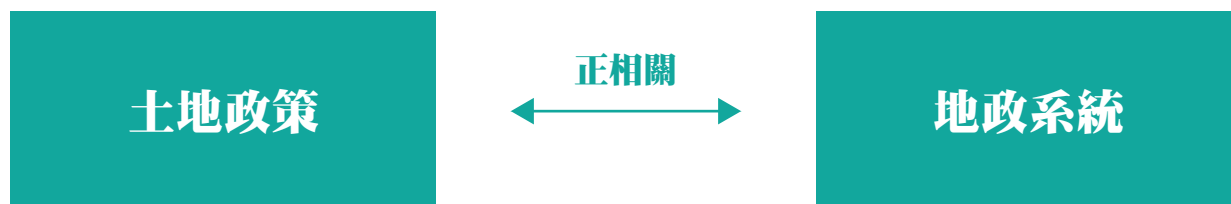
按照歐盟執行委員會的說法：土地是一個國家或城市的重要資源，而土地行政則是一套用以落實土地政策的框架，以及管理土地資源的行政方針。國際學者亦指出：地政的目標就是透過建立一套行政機制去解決與土地有關的問題，從而令土地資源能用得其所、物盡其用，並且可持續發展。

地政與土地供應息息相關。當現時的土地未能在最有效的地政系統下發揮其作用，土地資源可能會未能善用或閒置，甚至作違反契約或違法用途，以致未能及時釋放出可發展的土地。再者，地政程序如果過於繁複或過程冗長，將會拖慢土地供應速度，令土地錯失發展機會，同時增加發展土地時所需的協商和建造成本。因此，地政無論在民生抑或社會發展方面皆擔當重要角色，不容忽視。

香港的土地行政需要改善

香港地政的主要範疇包括：（一）土地批出及售賣（批售）（包括批出及徵收土地、土地契約訂立及修訂或換地及賣地等）；（二）管理土地（包括土地註冊及地理資訊系統等）；及（三）執管土地契約。

土地政策與地政系統的關係



資料來源：作者提供

1997年後，行政會議曾就幾項政府轄下的土地契約及相關事宜，包括批出新土地契約、地契修訂、特殊用途契約延期、不可續期契約及短期租約，通過了一系列的規定。現時與地政相關的工作主要由地政總署負責，署內設有三個專責辦事處，分別為測繪處、地政處及法律諮詢及田土轉易處；辦事處各自再細分為負責不同職責的小組，處理全港一切地政事務。另外，土地註冊的工作主要由土地註冊處負責。該機構在1997年後直接隸屬規劃環境地政局，為市民提供本地的土地文件註冊及查冊服務，同時亦負責業主立案法團登記事務。

正如不同的學者及本報告指出，建立一套評估現時的土地行政的準則及指標並不容易。世界銀行每年均會發佈《營商環境報告》(World Bank Doing Business Report)，當中亦有關於土地管理的評核，作為廣泛應用於全球約200個經濟體的參考標準，持續地提供基準分析並舉出界別內的「最佳實踐」作比較。2016-2018年的報告顯示，香港的土地管理系統質量指數由23分提升至27.5分（滿分30分），顯示香港的土地管理系統有持續地改善。香港除了在土地爭議解決指數未能獲取滿分外，其他四項指數皆獲得滿分，包括設施可靠性、信息透明度、地理覆蓋、和平等獲得財產權。但考慮到世界銀行需要制定出一套能套用在接近200個經濟體系的國際準則，難免未能按照每一個經濟體系作出詳細和深入的評估。再者，報告只是以經濟角度切入，只選取會影響營商環境的因素來評估地政系統，自然是有所傾側及流於片面。況且，香港作為一個國際大都會，其產權登記竟然是11項影響企業生命周期的指標中排名最低，與新加坡或台灣的排名相差超過25名，明顯反映出當中必定有問題存在。

國際地政學者已指出，單純以營商環境作評估是不足的，因此提出了更全面分析土地行政的其他標準，包括可持續發展性、整體性處理土地問題的能力、數據整合性、良好管治及公民參與、電子政府服務，以及權利、限制和責任的包含性。

參考以上的其他標準，以至由從事與土地業務相關的發展商和專業人士、以及廣大市民的親身體會和觀察所見，香港現時的地政系統有很大的改善空間；當中的問題包括：地政資訊有欠透明，公開性、可靠性以及易達程度低，缺乏統一集中的地政機關，人手不足，土地法例過時，現行批租及契約制度有著潛在問題，未充分使用現有土地，執管土地契約欠效率及效用，欠缺清晰定義解釋何為違反契約，強制執行批約條款程序費時，以及長期未有全面檢討和執行土地業權登記制度。本報告的第五章將詳加論述。

事實上，香港地政政策歷史悠久，當中有部分做法由英治時期起已經存在，如果要進行改革必定牽連甚廣，亦並非短期內可以完成。儘管改革困難重重，但我們認為政府必須立即行動。土地行政作為執行土地政策的重要工具並影響房屋政策，必須加以改革及善用，再配合其他範疇的工作，才會有助解決土地發展和房屋供應短缺的問題。

政策建議

我們認為，香港特區政府在致力於解決土地供應問題之外，有需要對地政系統進行全面的檢討，並制訂和落實逐步改革的計劃。本報告提出以下五個範疇的建議：

建議一：全面改革地政系統，走向電子化

創新及科技局在去年(2017)年底發佈「香港城市智慧藍圖」，提出要在2023年或之前發展「空間數據共享平台」，希望制訂一套標準及應用格式，以劃一所有數據的檔案格式，並且增加數據種類例如人口、交通、醫療等，但仍然需要5-6年的詳細研究才可正式推出。而且，政府就未來是否開放共享平台予大眾享用的問題，表示仍有待平台推行後再視乎整體發展策略而定，亦即代表其公開性及易達程度將不會在短期內有所提升。

我們認為，香港政府應將地政系統走向電子化此概念加入「香港城市智慧藍圖」中，以推廣電子地理空間資訊平台的重要性，並且儘快展開全面改革地政系統的詳細研究。政府可以考慮發展一套「一站式」電子系統，為市民提供一個電子平台處理地政申請及獲取地政資訊。除了可以（一）減少出錯的機會，提升服務質素；（二）加快審批過程，把握發展機遇；及（三）標準化資料，增加安全性及問責性之外，這個平台亦較為容易在短期內實施，取得效果。另外，「香港智慧城市藍圖」亦建議在2020年為所有香港居民提供免費數碼個人身分，並可使用單一的數碼身分認證進行政府和商業的網上交易。我們期望政府可以在中期內為市民提供綜合數據平台，運用數碼身份認證，進行一切與土地相關的申請事宜，減少誤會和錯漏之餘，亦有助加強行政效率。

建議二：有系統地分配人手及培訓地政人才

過去十年，地政總署所開設的職位由2008年的3,742個，增加至2017年的4,116個，總共增加374個職位(約10%增長)。即使職位增加，地政總署仍面對人手不足問題，反映政府除應繼續增派人手負責地政工作外，亦應妥善地長遠規劃及調配人手，以應付未來土地供應及土地發展的種種挑戰。

我們建議政府應就每項地政工作的詳細人手分配情況進行審查，並研究現在人手及資歷是否足以應付香港的長遠需要；同時，及早就每一項工作規劃所需人手及資源，制定一套統一、標準化的分工指引，確保分配合適的人選負責特定的工作，提升工作效率及效用。另一方面，政府要加強人才培訓，投放更多資源以鼓勵大專院校開辦地政和土地管理相關課程，因應香港的獨有環境，培養地政人才為社會服務。

建議三：全面檢討現時的土地法例

香港現行有多條有關土地的法例，分別涵蓋土地拍賣、徵用、收回、測量、審裁、地租、地稅等等。一些有關土地的法例已多年沒有檢討及修改，舉例如下：第126章《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》關乎政府收回違契土地的處理，已近二十年沒有檢討；第28章附屬法例A《土地（雜項條文）規例》所訂明佔用政府土地許可證的收費仍停留在1970年代，與現時的物價租金相較已不合時宜。另外，第585章《土地業權條例》早於2004年獲得通過，但至今仍未落實。即使今天起落實條文，很有可能亦要檢視當年通過的條例是否適合現在、是否需要更新，以致再次拖延真正實行。部分法例雖然近年曾經修改，但不少只是格式或詞彙上的修訂，而法例內容已經過時，未能做到與時並進。

我們認為香港政府應適時全面檢討土地法例，從而確保法例配合政府施政方針，修補法例漏洞，保障市民及政府土地財產安全及善用珍貴的土地資源。

建議四：精簡發展程序及提升效率

地政總署需要處理的工作繁多，但其管理效率一直被人詬病，審計署亦多次針對地政總署不同範疇的工作效率提出意見。在土地註冊處方面，審計署報告亦提到土地註冊處3間新界查冊中心服務需求低，並持續出現營運虧損。就現時地政機關工作效率及質素不佳而言，我們分析後認為當中原因包括幾個：（一）資源不足；（二）既定程序過時及費時但未有檢討和更新；（三）問責性及透明度不足，未能釋除公眾疑慮；及（四）部門內部管理模式未能配合發展。

現時繁複的地政程序及做法令市民大眾無所適從，亦無從監察政府相關部門的工作及其成效。自1997回歸以來21年，有8年的施政報告有就地政相關政策提出措施，但大部分只提出需要加快及精簡程序，未有提出具體的落實措施，令公眾難以信服。因此，一套具連貫及清晰、並且專為不同持分者而設的指引甚為重要。現時地政程序當中出現延誤或誤會，往往正是欠缺統一、集中的地政機關所衍生出來的問題。

政府於2018年的施政報告表示，發展局已成立跨部門督導小組（下稱督導小組）研究如何在部門內部以及跨部門之間精簡及改善審批項目的安排，從而加快發展進度。我們支持督導小組繼續就精簡及改善審批項目的安排進行研究，進一步改善現行的協作及統籌。另外，現有的土地及建設諮詢委員會向政府就有關規劃、土地和樓宇事項提出意見。我們認為應該增加督導小組及諮詢委員會資訊的透明度，讓公眾可知悉研究的內容及進度。

建議五：制訂公開、透明的土地政策及地政系統

香港制訂公共政策的過程往往不夠公開和透明，舉例來說，政府一直沒有公開全港無論是政府土地或是私人土地閒置的情況。另外，於「補地價」計算方面亦充分顯露出政府資訊欠透明。地政總署一直只有簡單說明申請人需要補回按舊契約條款發展與按新契約條款發展，兩者在市值方面的差額。一般市民根本無從得知發展商及政府雙方計算「補地價」的程序，亦無從判斷最終的「補地價」金額是否合理。

政府應致力增加土地政策的透明度，容許市民清楚了解情況。此舉能有效減少各持份者的爭執和猜疑，亦有機會避免問題被政治化。除此之外，支援土地政策落實推行的地政系統亦有必要提升其透明度和簡便易用程度，例如在地政總署的網頁及地理資訊地圖中加入更多有關土地資源的資料、公開一直備受外界質疑的地政資料，例如閒置土地的詳細分佈和「補地價」的詳細計算方法等。

政府亦應考慮儘快將提升地理資訊系統納入「香港城市智慧藍圖」的研究範圍當中，踏出第一步，然後再慢慢逐步全面提升整個地政系統的公開性及透明度。

結語

面對香港土地資源緊絀、社會對土地需求日益增加，以及土地供應未能配合急速的經濟及社會發展的挑戰，現屆特區政府正努力尋求多管齊下的土地供應方案。然而，我們相信增加土地供應並不是唯一解決香港土地不足問題的方法。由於增加土地供應的選項如填海和發展岩洞及地下空間等往往需要大量金錢及時間，因此政府亦需積極探討如何善用現有土地資源並地盡其用。

在過往數十年，香港市民也較為著重土地開發、業權、發展等議題，土地及樓宇投資亦是市民茶餘飯後的話題，偏偏土地行政作為推動良好土地資源管理的最大支援卻甚少人關注。本報告旨在深入淺出地檢視香港的土地行政架構及系統，提出可行的建議及發展方向，希望新一屆政府可把握機遇，與市民大眾同憂同行，全面革新香港地政系統。我們相信政府如能儘快展開地政系統的詳細研究，將有助提升現有地政系統，使土地資源發揮最大潛力，有效加快香港未來發展步伐。



Introduction

Hong Kong is currently facing severe land shortages and housing problems. There is a prevailing public concern on how to increase land supply. However, increasing land supply is only part of the solution for housing shortage. To tackle the issue holistically in the long run, it also requires improvement in and collaboration among urban planning, building regulations and design, land management and administration.

Land administration includes the formulation of land policy, legal framework, land resource management, geographic information management and land information integration and releasing. We understand the factors affecting land administration and land supply are numerous and complicated. Apart from land administration, it is undeniable that other factors such as urban planning and construction financing also have far-reaching implications on land supply and housing. Nevertheless, land administration is closely related to long-term land and housing development. Despite an increase in land supply, a lack of a proper land administration system can still leave land vacant and idle. Due to the constraints in resource and time, we will try to focus on land administration system in this report.

Land administration covers a wide range of functions including land grants, preparation, execution and modification of land leases, lease enforcements and so on. Land administration is not only an important part of public administration, but has also gradually developed into a professional system overseas and even becomes a critical factor considered by international organisations for assessing the performance of regions/countries. Each function is interconnected to form a unique land administration system. Under the current social needs and international development trend, it is no longer suitable to separately examine and implement the various functions, and it is necessary to consider land administration as a coherent system.

With reference to overseas examples, an examination on the land administration of Hong Kong has been conducted and recommendations for Government's consideration are proposed in five aspects. Through upgrading the land administration system in a holistic way, it is hoped that the pressing land shortage issue could be addressed.

The importance of land administration

According to the European Commission, land is an asset of great importance for a country or city, and land administration is a framework for implementing land policies and an administrative direction for managing land resources. Scholars also pointed out that the objective of land administration is to address land-related issues by establishing an administrative mechanism so as to achieve fair utilisation of land resources and sustainable development.

Land administration is closely related to land supply. Without an efficient land administration system to effect land policies, land resources may be idle and misused or fall into uses which are illegal or in breach of lease, leading to a failure to release land with development potential in time. Moreover, if land administration procedure is too complicated or lengthy, it will impede land supply, causing a miss in development opportunities and an increase in the negotiation and construction cost for development. Therefore, land administration plays an important role that cannot be ignored in both people's livelihood and social development.

Land Administration in Hong Kong requires improvements

The major duties of land administration in Hong Kong include (i) land disposal and sale (including land disposal and acquisition, land lease and modification or land exchange and land sales, etc.); (ii) land management (including land registration and geographic information system, etc.); and (iii) lease enforcement.

Relationship between land policy and land administration



Source: Author

After 1997, the Executive Council endorsed various provisions covering land leases and related matters, including lease granting and modification, renewing and extending of special purpose leases, non-renewable leases and short term tenancies. Currently the Lands Department (LandsD) is the main administrative body responsible for land matters in Hong Kong. LandsD comprises three functional offices, namely Survey and Mapping Office, Lands Administration Office and Legal Advisory and Conveyancing Office. The respective offices are further subdivided into different sections responsible for different duties. Meanwhile, the land registration services are provided by the Land Registry, which provides the public with registration and search services and registration of owners' corporations.

As different scholars and this report pointed out, it is not easy to establish a set of criteria and indicators for evaluating existing land administration. The World Bank publishes its Doing Business Report every year, which also consists of an assessment on land management. As a reference standard widely applied in about 200 economies around the world, the Report continues to provide benchmark analysis and compares 'best practices' within the sector. The Report indicated that Hong Kong's land administration quality index has scored from 23 to 27.5 (out of 30) from 2016 to 2018, demonstrating that land management system in Hong Kong has been improved continuously. Except for the Land Dispute Resolution Index, Hong Kong has scored the highest marks among all the indicators, including Reliability of Infrastructure Index, Transparency Index, Geographical Coverage Index and Equal Access to Property Index. While the World Bank needs to develop a set of international standards applicable to nearly 200 economies, it is inevitable that detailed and in-depth assessments may not be made for individual economy. The Report assesses land administration system mainly from an economic perspective and considers factors that will influence the business environment. The Report per se is unavoidably tilted and not comprehensive. As a highly cosmopolitan city, Hong Kong's performance in registering property is ranking the lowest among the 11 indicators that influence the business life cycle, and Hong Kong's rank is lower than Singapore or Taiwan by more than 25, which clearly implies that improvement in the current system is necessary.

It has been pointed out by land administration scholars that relying merely on business environment as the evaluation factor is not sufficient, and that a more comprehensive analysis consisting of other factors is needed, including whether the system can achieve sustainable development, whether there is a holistic approach to land issues, inclusion of all rights, restrictions, responsibilities, good governance and civic participation, introduction of e-government and data integration and inclusion of important spatial data component.

With reference to the standards mentioned above, the experience of developers and professionals, as well as personal experience and observations of the general public, it can be concluded that there is much room for improvement in the current land administration system in Hong Kong. The issues include a lack of transparency, openness, reliability and accessibility in information, a fragmented and complicated land administration system, a shortage in manpower, outdated land legislations, potential problems within the existing lease and tenure system, underutilised land, lengthy, inefficient and ineffective lease enforcement, a lack of clear definitions on the breach of lease conditions and a lack of a holistic review of the administrative procedures.

In fact, Hong Kong's land administration policies have a long history that some of the practices are a legacy from the British era. Reform of land administration system in Hong Kong would be a complicated and time-consuming process. Despite the obstacles, we believe it is high time for the Government to take action. As an important tool for implementing land policies, which also affects housing policies, land administration system must be reformed and utilized in collaboration with other disciplines to help tackle land development issues and housing supply shortage.

Recommendations

In addition to addressing land supply, it is believed that the Hong Kong SAR Government should conduct a comprehensive review on the land administration system, and formulate and implement plans for progressive reform. This report proposes the following recommendations in five aspects:

Recommendation (1): Holistic review on and computerising land administration system

The Innovation and Technology Bureau released the 'Smart City Blueprint for Hong Kong' in December 2017, proposing to develop the Common Spatial Data Infrastructure (CSDI) by 2023 to establish a set of standards and application formats to standardise the format of all data and increase the diversity of data, such as population, transportation, medical care, etc. Nevertheless, it would take five to six years for detailed study before the official launch of CSDI. Moreover, the Government indicated whether the CSDI would be open for public use will be subject to the overall development strategy after the launch of CSDI. It is thus foreseen that the openness and accessibility of spatial data would not be enhanced in the short term.

It is suggested that the Hong Kong Government should incorporate the concept of computerising land administration system into the 'Smart City Blueprint for Hong Kong' to promote the importance of the electronic geographic information platform and should conduct a detailed study on the comprehensive reform of the land administration system as soon as possible. The Government can consider developing a 'one-stop' electronic system to provide the public with an electronic platform for handling land administration applications and obtaining land information. Such a platform can (i) increase accuracy and improve service quality; (ii) expedite the approval process to tap development opportunities; and (iii) standardise information data to increase security and accountability. It can also be developed in the short term. In addition, it is also proposed in the 'Smart City Blueprint for Hong Kong' to provide all residents, by 2020, a free electronic identity (eID) which is a single digital identity for authentication when conducting government and commercial transactions online. It is recommended that the Government can provide the public with a comprehensive data platform in the medium term to carry out all land related applications with the eID, which is to reduce misunderstandings and defects, enhance administrative efficiency and expedite land development.

Recommendation (2): Systematic allocation of manpower and training of talents

Over the past decade, the number of positions created by the LandsD has increased from 3,742 in 2008 to 4,116 in 2017, accounting an increase of 374 positions (approximately 10%). Despite the increase in positions, LandsD is still facing manpower shortage. This reflects that the Government, apart from continuing to deploy more manpower to land administration duties, should also properly plan and allocate manpower in the long run to prepare for the continuous challenges of land supply and development.

It is suggested that the Government should review the detailed manpower allocation of land administration matters and examine whether the manpower and qualification requirements are sufficient to meet the long-term needs of Hong Kong. It is also important to plan the required resources for specific duty in an early stage. It is recommended to establish a set of standardised and universal duty arrangement guidelines, assigning suitable personnel to a specific position for enhancing efficiency and effectiveness. On the other hand, the Government should strengthen talents nurturing and devote resources to encourage tertiary institutes to offer programmes covering land administration or land management for training local calibre in response to Hong Kong's unique characteristics.

Recommendation (3): Holistic review on land-related ordinances

There are a number of ordinances relating to land matters in Hong Kong covering land auctions, acquisition, resumption, surveying, adjudication, Government rent, taxation and so on. Some of these have not been reviewed and revised for years. For example, the Government Rights (Re-entry and Vesting Remedies) Ordinance (Cap. 126) is related to re-entry of land which is in breach of the lease, and has not been reviewed for nearly 20 years. The fees payable for a licence to occupy Government land as stipulated by Land (Miscellaneous Provisions) Regulations (Cap. 28A) remain at the price level as in the 1970s and are obsolete comparing with the current market price. In addition, the Land Titles Ordinance (Cap. 585) was passed in 2004 but has not yet been implemented. If the ordinance were to be implemented today, it would have been very likely that it would require a further examination on the applicability of the passed ordinance to the present circumstances and whether an update would be necessary. This would further postpone the actual implementation of the ordinance. Although some of the ordinances have been amended in recent years, the revisions were mainly textual or in format. The content may be outdated and fail to keep up with the latest social needs.

It is recommended the Hong Kong Government to conduct a holistic review of the land-related ordinances and regulations in a timely manner to ensure that the legislation is in line with the Government's policy objectives, to plug the loopholes of the legislation, to secure the land and property of the public and the Government and to utilise valuable land resources in a more effective manner.

Recommendation (4): Streamlining development procedure and enhancing efficiency

The duties of LandsD are complex and the department's management efficiency has long been criticized. The Audit Commission has advised LandsD to improve its efficiency on several occasions. With respect to the Land Registry, one of the Audit Commission's reports has mentioned that the three New Territories Search Offices (NTSOs) have low service demand and continuous operating deficits. In view of the low efficiency and service quality of land administration bodies, the following reasons have been concluded, namely (i) insufficient resources; (ii) outdated and time-consuming procedures without constant review and update; (iii) a lack of accountability and transparency, and failing to address public concerns; and (iv) the internal management of the departments failed to tie in with urban developments.

The present complicated land administration procedures and practices have confused the public and denied their checks and scrutiny on relevant department's duties and efficiency. Since 1997, there have been eight policy addresses which proposed to expedite and streamline land administration procedures. Nevertheless, none of them has provided specific implementation measures and gained the public's faith. Therefore, it is important to have a set of coherent and clear guidelines designed for different stakeholders. Current delays or misunderstandings in the land administration processes are often the results of the fragmented and complicated land administration system.

The Government indicated in the Policy Address 2018 that the Development Bureau (DEVB) has set up a steering group to explore ways to streamline the process of development approval for departments under its purview. We support the steering group to continue to study the streamlining and improvement of the approval of development project to further improve the existing departmental collaboration and coordination. On the other hand, the Land and Development Advisory Committee (LDAC) would advise the Government on matters relating to planning, land and buildings. It is recommended that the transparency of the information of the steering group and the LDAC should be enhanced to keep the public informed on the study and its progress.

Recommendation (5): Establishing more open and transparent land policies and land administration system

The process of formulating public policies in Hong Kong is often not open and transparent. For example, the Government has not disclosed the information on idle Government or private land. In addition, the calculation of land premium also reflects that Government information is not transparent. The LandsD has only briefly stated that calculation of premium is based on the difference between the full market value of the relevant site under the original lease conditions as compared with that under the proposed new conditions. The general public would by no means get to know the detailed procedures for the calculation of the land premium. It is impossible for the public to evaluate whether the final land premium amount is reasonable.

The Government should strive to enhance the transparency of the land policy and the public's understanding on the issue. This will effectively reduce disputes and suspicions among stakeholders and avoid politicization of the issues. Apart from this, it is also necessary to enhance the transparency and user-friendliness of the land administration system which supports the implementation of the land policy. For example, more open data on land resources should be added to the LandsD's website and geographical information map. The Government should also disclose controversial information such as the detailed distribution of idle land and the detailed calculation measures of land premium to the general public.

The Government should also consider incorporating the upgrading of the geographic information system into the 'Smart City Blueprint for Hong Kong' as the first step and gradually improving the openness and transparency of the entire land administration system.

Conclusion

Facing the tight land resources in Hong Kong, the increasing demand for more housing and public facilities by the community, as well as the failure to respond to the challenges arising from rapid economic and social development with sufficient land supply, the current SAR Government is striving to find a multi-pronged land supply proposal. However, we believe that increasing land supply is not the only solution. As the options for increasing land supply, such as reclamation and development of caverns and underground spaces, often require huge investment in money and time, the Government needs to actively explore ways to make good use of existing land resources and make the best use of them.

In the past few decades, people in Hong Kong have laid much emphasis on land development and ownership issues. Land and property investment have also been a hot topic for public discussion. However, land administration, as a great support for facilitating good land resource management, has received little attention. This report aims to examine Hong Kong's land administrative structure and system in an easily understandable manner and propose feasible recommendations and development directions. It is hoped that the Government can seize the opportunity to comprehensively reform the land administration system in Hong Kong. We believe that an immediate detailed study on land administration system will help enhancing the existing system, maximising the potential of land resources and effectively expediting development in Hong Kong.





第一章 引言

- 1.1** 現時香港面對著嚴峻的土地短缺及房屋供應問題，各界均關注如何增加土地供應。然而，我們認為增加土地供應只是解決房屋短缺問題的其中一個環節。若政府要全面從長遠角度解決土地及房屋短缺問題，還需要城市規劃、建築規定及樓宇設計、土地行政等方面加以配合。
- 1.2** 就土地行政方面，學者就指出即使土地供應增加及加快發展速度，缺乏良好的土地行政系統，仍然可以導致土地閒置、荒廢，資源未能善用¹。土地行政包含範疇甚廣，例如批地、契約修訂、執行契約條款等。土地行政不僅是公共行政重要的一環，在海外亦逐漸發展成一項專業系統，更加是國際組織所關注及重視的一項評估地區的因素。以上各個範疇環環相扣，構成一個獨特的土地行政系統。將各個範疇獨立地「斬件式」檢視、執行，已不適合現時社會需求及國際發展趨勢，我們需要將土地行政全面地視為一個整體。
- 1.3** 回顧歷史，香港開埠之初社會相對簡單，當時只跟隨英國制度，再配以符合新界特色的政策，形成土地行政政策雛形，及後雖然有再按社會需要逐漸加入新法制及修訂，卻沒有大規模並全面地檢視及研究，回應社會的改變及需求，而九七後亦沒有顯著的改變及提升。
- 1.4** 因應社會及土地行政的轉變，我們需要有新的思維去檢視土地行政系統，雖然這對公眾來說可能是一個嶄新的概念，亦或許需要時間消化，但現在就是時候向前邁進。
- 1.5** 我們希望藉著這次機會，透過參考外國的例子，深入淺出地檢視現時香港土地行政可改善之處，並提出五個建議予政府考慮，希望全面提升香港的土地行政系統，更藉此協助應對緊張的土地供應及發展問題。本報告個別章節會專注討論特定範疇，以冀帶出公眾關注及討論。

1. Nara, B., Mwingyine, D., Boamah, N., Biitir, S. (2014). Enhancing Efficiency in Land Management through the Customary Land Secretariats (CLSSs) in Upper West Region, Ghana. *Developing Country Studies*, 4(1), 24-31. Retrieved from https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/32961095/Paper_Nara_Darius_Boamah_and_Sammy.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1541049570&Signature=uJv%2B%2Bp-zr0V8LizVHQkGiz4gOYD0%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEnhancing_Efficiency_in_Land_Management.pdf

An aerial, high-angle photograph of a densely packed urban area, likely a city center. The image shows a vast number of high-rise buildings, mostly residential or commercial towers, packed closely together. The buildings vary in height and architectural style, with some featuring balconies and others having more uniform facades. The perspective is looking down from a high altitude, creating a sense of scale and density. The lighting suggests it might be late afternoon or early morning, with some buildings catching the light and others in shadow. A few green spaces, like small parks or sports fields, are visible between the clusters of buildings. The overall impression is one of intense urban development and land use.

第二章

土地行政及其重要性

何謂土地行政

2.1 土地是一個國家或城市的重要資源，而土地行政（地政）（land administration）則是一套用以落實土地政策的框架，以及管理土地資源的行政方針及活動²。簡單來說，地政的目標就是透過建立一套行政機制去解決與土地有關的問題，從而令土地資源能用得其所、物盡其用，並且可持續發展³。聯合國歐洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Europe）曾將地政定義為在落實土地管理政策期間，決定、記錄及傳遞土地業權、價值及用途的過程⁴。另外，地政亦通常包含劃定土地界限、訂定土地相關的法規或法例、土地買賣、登記及整理土地業權、計算土地價格、執行管制（執管）契約內訂明的土地用途、以及管理土地資訊系統等。

地政的重要性

2.2 土地是人們安居樂業的最大依據。因此，如何管理土地必定是每個地方政府的重大行政策略之一。曾有學者指出，地政是人類生存的保障、政治建設的基礎、社會進步的指示和經濟發展的方針⁵。一個合適、完善、有系統並且與時並進的地政框架及系統能確保土地資源得以善用之餘，亦可減省不必要的行政成本。

2.3 除此之外，地政與土地供應息息相關。當現有的土地未能在最有效的地政系統下發揮其作用，土地資源可能會未被善用或被閒置，甚至作違反契約或違法用途，以致未能及時釋放出可發展土地。再者，地政程序如果過於繁複或過程冗長，有機會拖慢土地供應速度，令土地錯失發展機會，同時增加發展土地時所需的協商和建造成本。因此，地政無論在民生抑或社會發展方面皆擔當重要角色，不容忽視。

2.4 總括而言，一個地方的地政系統對該地方的發展方向及進度有重要的角色。不斷製造或開闢土地的同時，如缺乏有效的地政系統，將會衍生不少問題。以香港為例：房屋單位供不應求、人們生活質素惡劣、僭建及違規改裝日趨嚴重、市區樓宇破舊不堪等問題，或許可發展土地資源貧乏是致命的關鍵，但其地政系統亦一直被人詬病，未能有效管理土地，導致發展步伐不斷被拖慢，影響甚廣。此報告希望透過審視和分析香港的地政系統，務求找出問題根源，引起社會討論及政府關注。

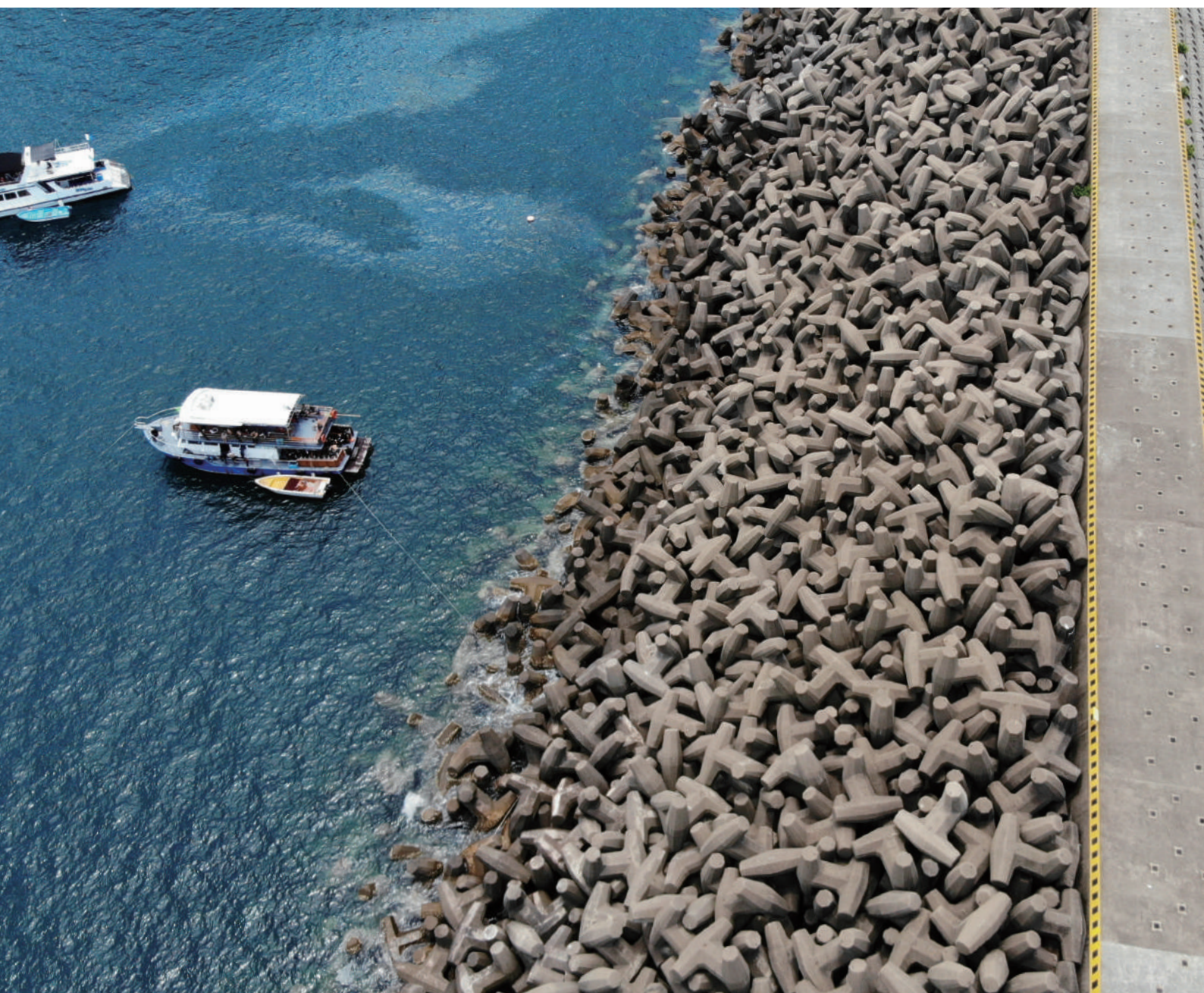
2. European Commission. (2004). EU land policy guidelines. Retrieved from https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-eu-land-policy-guidelines-200411_en_2.pdf

3. Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J. & Rajabifard, A. (2010, April). Land administration for sustainable development. Paper presented at the FIG Congress 2010, Sydney, Australia.

4. UNECE. (1996). Land administration guidelines. Retrieved from <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>

5. 林育智。(2014)。土地行政大意 3 Point-初等.五等特考。台灣：志光出版社。

第三章 香港地政概述

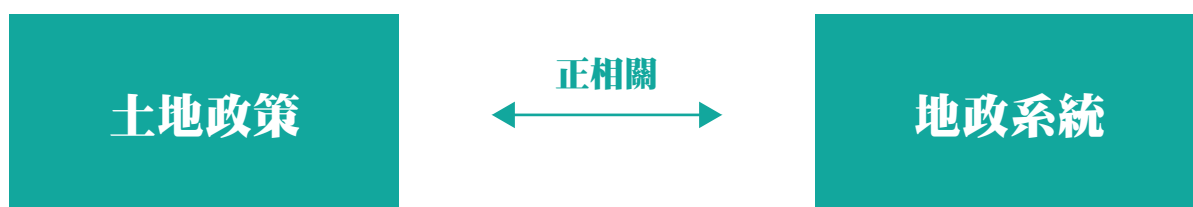


簡介香港地政

- 3.1** 土地政策是政府為了解決土地問題而提出較概念性、原則性的陳述，希望隨後的相關措施能跟隨該政策理念而落實執行。就香港而言，其土地政策當中包括很多元素，例如土地租用制度（land tenure system）、土地用途規劃（land use planning）、土地法例（land law）等等，所有元素皆為了解決與土地相關的問題和範疇。
- 3.2** 而一套合適的地政系統是土地政策得以順利落實推行的的重要因素之一；同時，出色的地政系統亦會為日後的土地政策奠定基礎，在政策層面上更上一層樓。因此，兩者擁有著正相關（positive correlation）關係（圖一）。
- 3.3** 香港地政的主要工作可以分成三大範疇：（一）土地批出及售賣（批售）（包括批出及徵收土地、土地契約訂立、修訂或換地及賣地等）；（二）管理土地（包括土地註冊及地理資訊系統等）；以及（三）執管土地契約。

圖一

土地政策與地政系統的關係



資料來源：作者提供

香港地政的發展歷史

1842 年前——清朝時期

3.4 滿清時期，香港屬新安縣管轄，是一個地瘠山多的小漁村。事實上，由於當時香港只是一個面積小、人煙稀少的地方，清政府亦沒有投放太多資源加以規管。因此，整個香港的土地情況「糟糕透頂」⁶，沒有任何地政或土地管理可言。

1842 年簽訂《南京條約》後至 1997 年回歸前——英治香港時期

引入土地租用制度

3.5 早於 1841 年，英國已經佔領了香港島，並且旋即展開土地拍賣，務求儘快控制香港的土地分配，從而建立據點營商。另外，英國政府亦希望可以透過賣地的收入，使香港的公務、行政及防衛等皆不用依賴英國，自給自足⁷。直至 1842 年清政府與英國簽訂《南京條約》後，香港正式成為英國殖民地。同時，香港開始實施土地租用制度（leasehold）的方式發展土地；政府以土地擁有人的身份向使用者批出土地契約，年期一般為 75、99 或者 999⁸ 年。

3.6 1898 年，清政府與英國簽訂了《展拓香港界址專條》，將新界（界限街以北）地區以 99 年期租借給英國。英國政府隨後展開了土地測量工作，將新界土地分成丈量約份（Demarcation Districts）和測量約份（Survey Districts），記錄在集體官契（Block Crown Lease）內。自此以後，新界本來的土地業權人便由以往享有土地的永遠業權（freehold）變成承租權（leasehold），而新界的土地擁有權亦收歸政府手中⁹，而此等集體官契一般租期為 75 年。

當年的土地批售、管理土地及執管工作

3.7 1909 年，工務司署¹⁰轄下成立了土地測量科，以首席土地測量師為首，專門負責一切土地租用、土地徵收、土地買賣、執管土地契約以及管理地理資訊系統等事務¹¹。

6. 劉存寬。(2010)。駱克《香港殖民地展拓界址報告書》試析。載於劉智鵬(主編)，展拓界址：英治新界早期歷史探索(頁3-19)。香港：中華書局

7. 土地註冊處。(2013)。土地註冊解碼 土地註冊通識教育科教材套。

8. 因當初香港島及九龍界限街以南為英國永遠割讓予英國的土地，因此出現999年租期，主要用於開埠初期的土地及填海或近海土地。

9. 蘇振顯。(2013年10月17日)。《曾祖父的地契》。信報財經新聞。下載自：<http://www2.hkej.com/property/article/id/332115>

10. 成立於1883年，隸屬布政司署，負責統領土地、交通、城市規劃、以及房屋事宜。於1982年分拆成多個執行部門，包括地政總署。

11. 何佩然。(2016)。《城傳立新——香港城市規劃發展史(1841-2015)》。香港：中華書局(香港)有限公司。

當年的土地註冊工作

- 3.8** 自從香港實行土地租用制度後，港英政府開始委任地政官專門負責登記與土地發展相關的事務，包括徵收地稅、審批土地租用申請等。自此以後，市民如需要租用土地，都需要向地政官註冊登記。其後於1844年，分別通過了《土地註冊條例》（第128章）以及根據條例成立了土地登記所，專責處理土地登記事宜。
- 3.9** 由於新界只是租借予英國，當年的土地登記所只負責香港島和九龍半島的土地註冊，而新界地區的註冊工作則由當時理民官轄下的各區地政處負責。這也某程度上解釋了新界地政與市區地政不同的背後原因。經過多年演變後，1993年成立了土地註冊處，統一處理全香港的土地及業主立案法團註冊相關工作。

港英政府對整體地政的影響

- 3.10** 港英地政府在管治香港約150年間，大概一早洞悉香港主權及國際形勢存有不穩定性，因此當時亦未作長遠規劃，推行的地政模式主要以解決燃眉之急為大前提。另外，根據眾多學者分析，當年英國一貫的殖民模式並不是以使殖民地歸化為依歸，而是只希望從中獲利，繼而幫助自己國家發展。因此，對於一些並不會威脅英國自身利益的事都不會過分干預，亦未投入太多資源¹²。再加上英國在管治期間亦有其它考慮因素和政治包袱，以致當年的地政未有長遠規劃，為日後特區政府留下隱憂。

1997年後的演變

- 3.11** 1997年後，以往由土地測量科負責的事務分拆成不同的執行部門，而與地政相關的工作則全權由地政總署¹³接手。除了根據基本法及相關條例辦事外，行政會議亦就幾項政府轄下的土地契約及相關事宜，包括批出新土地契約、地契修訂、特殊用途契約延期、不可續期契約及短期租約通過了一系列的規定^{14 15}。至於土地註冊處在回歸後則直接隸屬規劃環境地政局，繼續為市民提供本地的土地文件註冊及查冊服務，另外亦負責業主立案法團登記事務。

¹² Tidrick K. (1990). *Empire and the English Character: The Illusions of Authority*. St Martin's Press: London.

¹³ 地政總署原名為「地政署」，一直到1993年才正名。

¹⁴ Nissim, R. (2016). *Land Administration and Practice in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 36-39.

¹⁵ 地政總署。(2017)。服務台。於2018年10月23日下載自：<https://www.landsd.gov.hk/tc/service/landpolicy.htm>

現行的香港地政

3.12 香港特別行政區已成立了近22年，經歷4任行政長官，政府架構亦重組過數次（表一），但地政總署及土地註冊處仍隸屬同一個政策局，其職能亦無太大改變。

表一 發展局自回歸後的演變

1997-1999年	規劃環境地政局
1999-2002年	規劃地政局
2002-2007年	房屋及規劃地政局
2007年-現在	發展局

參考資料：香港年報（1997-2018）¹⁶

地政總署

3.13 地政總署現時隸屬發展局，是負責香港土地發展的其中一個骨幹部門¹⁷。地政總署由地政總署署長領導，截至2017年3月31日地政總署的人手編制有4,116個職位¹⁸，署內設有三個專責辦事處，分別為測繪處、地政處及法律諮詢及田土轉易處；辦事處各自再細分為負責不同職責的小組，處理全港一切地政事務¹⁹（圖二）。而部門的行政工作包括綜合管理、聘任及編制以及部門會計及財務資源管理等則由首席行政主任/行政領導的部門行政處負責。

16. 總結自1997年至2018年香港年報

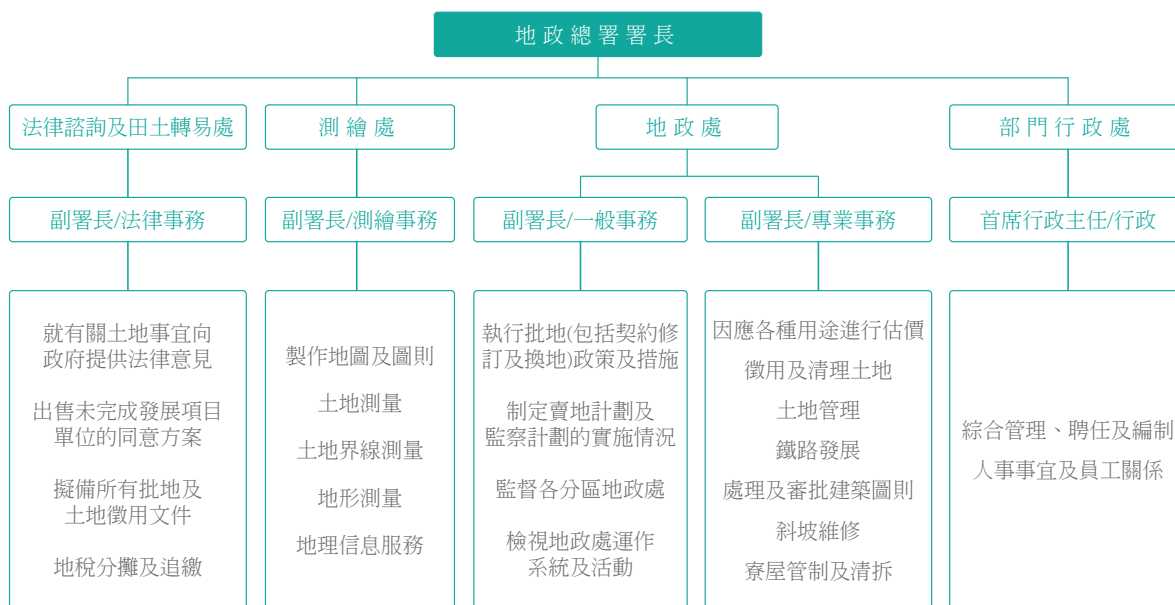
17. 另外包括規劃署及屋宇署。

18. 香港特別行政區。(2018)。《2018至2019政府財政預算案卷一總目91 — 地政總署》。
於2018年10月22日下載自：<https://www.budget.gov.hk/2018/chi/pdf/chead091.pdf>

19. 地政總署。(2018)。關於我們。於2018年10月23日下載自：https://www.landsd.gov.hk/tc/about/org_chart.htm

圖二

地政總署組織結構及主要工作



參考資料：地政總署²⁰

土地批售、管理土地及執管工作

- 3.14** 地政處有兩位副署長，分別負責一般事務及專業事務。一般事務主要工作包括執行批地（包括契約修訂及換地）政策及措施、制定賣地計劃及監察計劃的實施情況及監督各分區地政處。專業事務主要工作包括估價、徵用及清理土地、土地管理、制定契約執行和土地管制的政策，監察各分區執行執管工作的表現、處理及審批建築圖則等。
- 3.15** 測繪處則由副署長／測繪事務領導，主要負責制作地圖和圖則、進行土地測量、以及向大眾及政府部門提供地理信息服務（例如地理資訊地圖（GeoInfo Map）、MyMapHK等）。測繪處在土地測量監督的管轄下執行《土地測量條例》，規管認可土地測量師的註冊和紀律，以及監控土地界線測量的水準。測繪處亦根據《公眾衛生及市政條例》（第132章）為街道命名。
- 3.16** 法律諮詢及田土轉易處由副署長／法律事務領導，負責就有關土地事宜提供法律意見、處理出售未完成發展項目單位的同意方案、擬備所有土地批售及土地徵用文件、負責換地及徵用土地個案的業權查核工作以及追繳地稅等等。

相關法例

- 3.17** 由於土地與社會上各個持份者皆息息相關，為確保各持份者的權益得到保障，相關的條例非常繁多，涉及的範圍包括土地拍賣、徵用、收回、測量、審裁、地租、地稅等等，總共超過20條²¹。

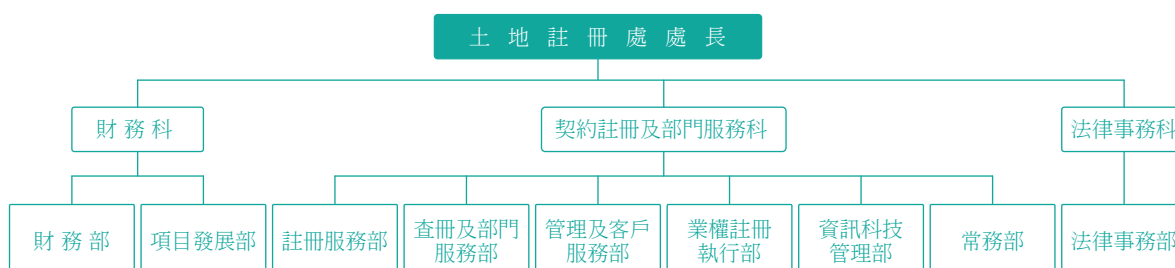
20. 同註19。

21. 詳情請參照電子版香港法例網頁：<https://www.elegislation.gov.hk/>

土地註冊處

3.18 土地註冊處亦隸屬發展局，是以營運基金²²形式運作的政府機構之一，需要自負盈虧。截至2017年3月31日，土地註冊處共僱用了476名常額人員和96名非公務員合約人員²³。現時土地註冊處由土地註冊處處長領導，下設三科包括契約註冊及部門服務科、法律事務科及財務科，並分別由首長級人員主管。主要處理所有土地註冊申請以及向大眾提供網上查冊服務（圖三）²⁴。

圖三 土地註冊處組織架構及主要工作



參考資料：土地註冊處²⁵

3.19 契約註冊及部門服務科下設多個分部。註冊服務部主要按照《土地註冊條例》為影響土地的文件提供註冊服務。查冊及部門服務部提供查冊服務、處理業主立案法團的註冊申請，以及向政府部門提供業權報告。管理及客戶服務部負責管理和發展土地註冊、策劃及提供客戶服務並回應客戶需要，以及透過培訓及發展課程發展人力資源，配合土地註冊處的業務需要。業權註冊執行部則主要為業權註冊制度制定運作流程、程序及表格，以及籌劃和推行有關宣傳及教育計劃。資訊科技管理部的職能包括策劃、開發、推行及管理資訊科技系統及服務。常務部則負責籌劃、管理和檢討人力資源及辦公室設施和行政制度。

3.20 法律事務科下設法律事務部，就《土地註冊條例》及部門的工作提供法律意見及支援服務，當中包括就實施《土地業權條例》的準備工作提供法律意見、檢討已制定的《土地業權條例》，以及擬備《土地業權（修訂）條例草案》。此外，財務科下設財務部以及項目發展部。財務科的職能包括擬備和管控財政預算、管理財務會計、評估成本及各項收費、檢討會計程序及財務制度，以及負責部門的物料供應事宜。

²² 設立營運基金可以方便財政司司長對某項政府服務的運作進行管理及核算，而就該項政府服務而言，政府的財政目標是使該項政府服務從所產生的收益獲得本身所需的資本。

²³ 香港土地註冊處營運基金。(2017)。《2016-2017年度年報》。於2018年10月22日下載自：<https://www.landreg.gov.hk/ar16-17/pdf/tc/8.pdf>

²⁴ 土地註冊處。(2018)。關於我們 - 組織架構。於2018年10月23日下載自：<https://www.landreg.gov.hk/tc/about/orgstr.htm>

²⁵ 同註24。

土地註冊工作

3.21 土地註冊處的主要職能包括按照《土地註冊條例》（第128章）及《土地註冊規例》的規定，備存土地登記冊及相關的土地紀錄、為市民提供查閱土地登記冊及其他土地紀錄的設施、向政府部門及機構提供物業資料，以及按照《建築物管理條例》（第344章）的規定，處理業主立案法團的註冊申請。為了確保資料準確無誤，以及提高物業或土地的買賣的透明度及吸引程度，土地註冊處備有一套公開的土地登記冊，以記錄影響土地的已註冊文件。在現行制度下，所有與土地物業有關的契約及其他文件皆會送交土地註冊處註冊。市民除了可以親身前往查冊中心查冊外，亦可使用「綜合註冊資訊系統」提供的網上查冊服務。現時已有超過九成查冊活動於網上進行²⁶。

相關法例

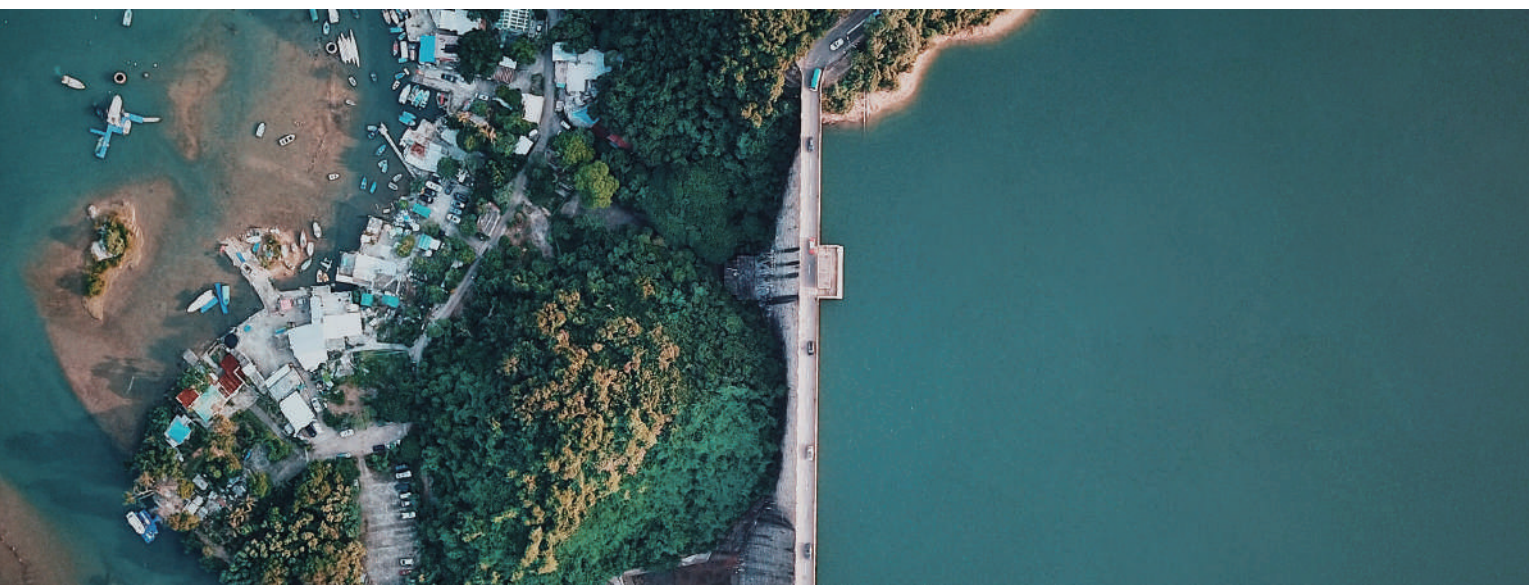
3.22 土地註冊處除了負責一般的土地註冊工作外，亦包辦為業主立案法團的成立和運作提供法律綱領。因此，除了《土地註冊條例》（第128章）外，土地註冊處也會按照《建築物管理條例》（第344章）辦理業主立案法團相關事務。此外，《土地業權條例》（第585章）已經於2004年獲得立法會通過，但一直未有落實。待條例生效後，土地註冊處便會在香港推行業權註冊制度²⁷。

土地執管

3.23 香港現時的土地發展一般由三部分組成，包括土地用途規劃、地政以及樓宇建造。而這些工作分別由隸屬發展局規劃地政科的三個行政部門（規劃署、地政總署及屋宇署）負責處理，他們按各自職能在土地執管中「把關」。

²⁶ 香港土地註冊處營運基金。(2017)。《2016-2017年度年報》。於2018年10月23日下載自：<https://www.landreg.gov.hk/ar16-17/pdf/tc/6.pdf>

²⁷ 土地註冊處。(2016)。關於我們 — 背景。於2018年10月22日下載自：<https://www.landreg.gov.hk/tc/about/lrback.htm>



地政總署

3.24 如發現有違反地契條件的情況，地政總署便可採取適當的執行契約條款行動。地政總署通常會透過發出警告信，要求有關業主在指定時限內糾正違契情況。如業主沒有在限期前作出糾正，地政總署可把警告信在土地註冊處註冊（俗稱「釘契」）。如違契情況嚴重，例如對公眾安全構成嚴重威脅，致使需要採取進一步行動，地政總署可重收有關地段或把相關權益轉歸政府。由於地契屬私人契約，地政總署是以地主身分作為契約一方執行地契條款。因此，地政總署以此身分採取的行動並不涉及檢控²⁸。近年，地政總署採取的執行地契條款行動包括與屋宇署就大廈違例作住用單位採取聯合執法行動、規管工業大廈用途行動、規管車輛維修工場行動，以及加強對私人農地上違契構築物的執管行動等。

規劃署

3.25 為避免新界鄉郊地方的環境受到進一步破壞，自1991年起，規劃監督（即規劃署署長）已根據《城市規劃條例》（第131章）獲授權力²⁹，在發展審批地區的範圍內對違例發展採取執管行動。規劃署轄下的中央執行管制及檢控組負責對違例發展進行規劃執管和檢控。規劃監督會根據《城市規劃條例》，透過發出各種通知書包括強制執行通知書、停止發展通知書、恢復原狀通知書、要求提供資料通知書及完成規定事項通知書等³⁰採取執管行動。根據《城市規劃條例》第20(7)條及第20(8)條，以及第21條，規劃監督可直接檢控進行或繼續進行違例發展的人士。另外，規劃監督亦可根據《城市規劃條例》第23(6)條及第22(8)條，分別對未有遵從強制執行通知書、停止發展通知書、恢復原狀通知書及要求提供資料通知書的收件人採取檢控行動。最高懲處罰款可達港幣 \$1,000,000³¹。

屋宇署

3.26 於1993年經改組後成立的屋宇署³²則透過執行《建築物條例》（第123章），確保所有私人土地上的構築物的業主及佔用人有安全及衛生的建築環境。《建築物條例》（第123章）適用於全港的私人建築物及建築工程。根據條例的規定，任何人如有意在私人土地上進行建築工程（《建築物條例》指明的豁免審批工程及小型工程除外），必須事先向建築事務監督（即屋宇署署長）提交建築圖則，並獲得批准³³。

²⁸ 地政總署。(2018)。執行契約條款。於2018年10月22日下載自：<https://www.landsd.gov.hk/tc/lease%20enforcement/lease%20enf.htm>

²⁹ 規劃署。(2018)。為何需要進行執管。於2018年10月22日下載自：https://www.pland.gov.hk/pland_tc/cep/why_need_enforcement/index.html

³⁰ 規劃署。(2018)。會採取什麼行動？。於2018年10月22日下載自：https://www.pland.gov.hk/pland_tc/cep/what_to_do/index.html

³¹ 規劃署。(2018)。檢控。於2018年10月22日下載自：https://www.pland.gov.hk/pland_tc/cep/prosecution/index.html

³² 屋宇署前身為屋宇地政署，於1986年由地政署及建築物條例執行署合併而成。

³³ 新聞公報。(2010年5月5日)。《立法會七題：發展審批地區圖》。
於2018年10月23日下載自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/201005/05/P201005050172.htm>

3.27 對懷疑違例建築物 / 違例建築工程的個案，屋宇署會派員或聘請顧問進行調查。如調查屬實，屋宇署可根據《建築物條例》採取下列行動³⁴：

1. 就進行中的工程，發信著令業主停止有關工程；
2. 就已完成的工程，向業主發出「警告通知」或「命令」，規定業主在指定期間內拆卸違例建築物。

如業主沒有在「警告通知」內的指定日期前將有關的違例建築物拆卸，屋宇署便會根據《建築物條例》的規定，將有關的「警告通知」在土地註冊處記錄在案，造成物業產權負擔，物業在樓宇買賣時的價值將可能會降低或構成障礙。若情況有變，例如有關的違例建築物對公眾構成危險、或變成大型清拆行動的目標等，屋宇署會考慮再向業主發出「命令」要求清拆有關的違例建築物。如業主不遵從屋宇署發出的「命令」清拆違例建築物，屋宇署可指示承建商代為清拆違例建築物，並會於事後向有關業主追討工程費及監工費。屋宇署亦可對不遵從「命令」的業主提出檢控。有關命令亦會在土地註冊處記錄在案。物業如有按揭，有關的財務機構亦可能會獲得通知。根據《建築物條例》，任何人無合理辯解而沒有遵從根據《建築物條例》第24(1)條發出的清拆命令、第25(2)(b)條發出的中止命令或第26(1)條發出的命令，一經定罪，最高刑罰為監禁一年及罰款港幣\$200,000。若違法情況持續，會被加判每日罰款港幣 \$20,000³⁵。

3.28 總括而言，一塊土地在發展過程或日後使用當中有可能牽涉三個不同的行政部門，亦同時受不同法規監管。因此，往往會有工作重疊、各自部門專業定義和要求不同、或部門執管困難的情況出現，難免有時會令市民無所適從。

獨特的新界地政

3.29 值得一提的是，由於新界於英治時期只是租借得來，並且擁有根深蒂固的風俗傳統，長久以來新界的地政有別於市區³⁶：例如新界獨有的「新界小型屋宇政策」和原居民的「祖」、「堂」地、風水墓地及遺產承繼等等。因此，一直以來，新界的大部分事務包括地政，皆統一由理民府（District Office）負責³⁷。同時，大部分新界地區皆由區內有領導才能的人帶領村民參與，希望可以減少不滿和衝突。直至60年代初期香港人口急升，需要在佔地廣闊的新界地區發展新市鎮而涉及到大量收地活動，嚴重影響傳統鄉郊居民生活；再加上亦有越來越多土地測量人才出現，政府才決定將新界的地區土地事務交回相應的地政處處理³⁸。

3.30 縱使地政總署及土地註冊處現時已經沒有再將新界及市區分開處理，但新界獨有的風土習俗以及原居民之間的業權關係等，仍然對土地發展過程影響甚大，需要特別處理。

³⁴ 效率促進辦公室。(2012)。1823 常見問題 - 對於違例建築物 / 違例建築工程，屋宇署會採取甚麼執法行動？。於2018年10月18日下載自：<http://www.1823.gov.hk/big5/FAQ/003002/index.shtm>

³⁵ 屋宇署。(2018)。常見問題 - 法定命令。於2018年10月18日下載自：https://www.bd.gov.hk/chineseT/services/index_faqD.html

³⁶ 王廣武。(2016)。《香港史新編（增訂版）上冊》。香港：三聯書店（香港）有限公司。頁114。

³⁷ 當時界限街以南的香港島及九龍的土地行政事務則由分區土地處負責。

³⁸ Nissim, R. (2016). Land Administration and Practice in Hong Kong. Hong Kong: Hong Kong University Press. 23-24.



第四章 分析標準

4.1 許多國際組織或著名學者過往都曾提議和建立出多套用以量度地政質量的標準，主要可以分成兩種：持續性（continuous）及一次性（one-time）。持續性標準包括基準分析（benchmarking analysis），一般會定期進行一次評估，每次可能加入新元素或者更新每項評估標準，確保評估的全面及準確性。此類分析方式一般會以比較模式進行，將相關評估界別內的「最佳實踐」（best practice）案例作為比較指標，目的是尋找出評估對象與「最佳實踐」的表現距離（performance distance），從而做出相應的改善措施³⁹。此外，一次性的評估方法則比較注重過程及結果分析，當中最常見的包括評估分析（evaluation analysis），目的是評估項目目標達成程度、發展效率和成果以及可持續性等⁴⁰。一般評估分析並不會採用與「最佳實踐」案例比較的分析模式，反而是提議出理想的實踐模式，從而找出評估項目有進步空間的範疇，加以改善。

4.2 世界銀行每年均會發佈《營商環境報告》，當中亦有關於土地管理的評核。作為廣泛應用於全球約200個經濟體的參考標準，持續地提供基準分析並舉出界別內的「最佳實踐」作比較。以下會嘗試利用世界銀行的分析，評估香港的地政系統，並找出改善空間及提出建議。然而，世界銀行的標準並非完美，以下亦會指出其不足之處，並參考其他學者的建議，嘗試達至較完善的地政系統評估及政策建議。

世界銀行——營商環境報告 (World Bank--Doing Business Report)

4.3 世界銀行（World Bank）自2002年開展營商環境項目(Doing Business Project)，通過收集及全面分析定量資料，對各經濟體在不同時期的營商環境進行比較，希望鼓勵良性競爭、提高監管效率；為希望改革制度的經濟體提供可衡量的基準指標；及為學術界、媒體、私營部門研究者及其他關注各國營商環境的人士提供參考。透過採用基準分析模式，每年定期發佈一份《營商環境報告》（報告），是眾多學者、公司甚至政府主要參考的國際性報告之一。截至2018年，營商環境項目已訂定了11項⁴¹影響企業生命周期的指標來衡量各個經濟體的營商環境⁴²。

³⁹. Steudler, D. (2004). A framework for the evaluation of land administration systems. (Doctoral thesis, University of Melbourne, Australia)

⁴⁰. 同註39。

⁴¹. 11項指標包括企業開辦、辦理施工許可證、電力供應、產權登記、獲得信貸、保護少數投資者、納稅、跨境貿易、合同執行、破產辦理及勞工市場監管。

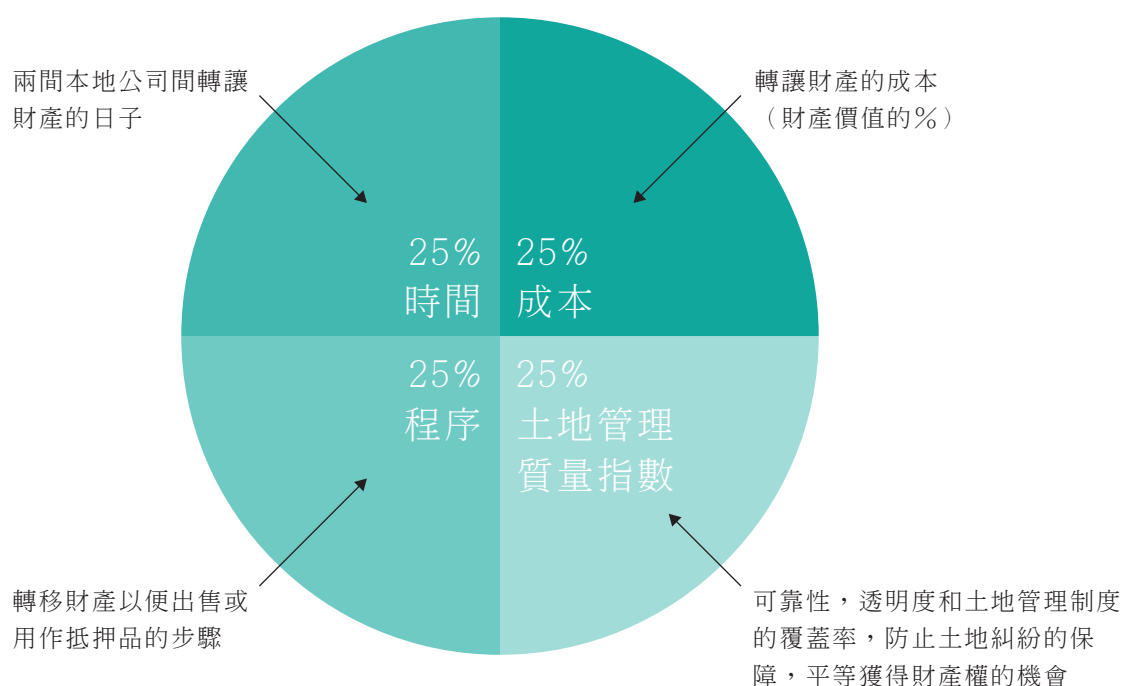
⁴². World Bank Group. (2018). Doing Business 2018 Report: Reforming to create jobs. Retrieved from <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

4.4 產權登記 (registering property)⁴³ 是其中一項用以衡量經濟體的營商環境的指標，而當中一項土地管理系統質量指數 (land administration quality index) (圖四) (包括五個細項：設施可靠性 (reliability of infrastructure)、信息透明度 (transparency)、地理覆蓋 (geographical coverage)、解決土地爭議 (land dispute resolution) 和平等獲得財產權 (equal access to property right) (圖五)) 的完整性及廣泛程度頗高⁴⁴，而報告中亦有獨立評估香港的地政質素，因此我們參考此指標。但同時讀者需要留意，此土地管理系統質量指數只是從對營商環境有影響的產權登記角度出發，因此當中的細項有可能存在傾向性，不適宜成為唯一的參考標準。

圖四

產權登記指標

排名基於四個指標的前沿距離分數



參考資料：世界銀行集團⁴⁵

⁴³ 產權登記主要是以一個既定情況——企業家希望購買已登記且沒有任何業權糾紛的土地及建築物時需要採取的手續、花費的時間及成本和地管理系統的質量，來比較各經濟體在產權登記方面的表現。

⁴⁴ 截至2018年，報告已經涵括190個經濟體，並且就11項指標作詳細分析。

⁴⁵ 同註42。

圖五

土地管理系統質量指數

表8.8土地管理系統質量指數的評估要素
設施可靠性指數（0-8）
業權紀錄是以甚麼形式保存？
是否有電子數據庫以檢查產權負擔？
地段地圖是以甚麼形式保存？
是否有地理資訊系統？
房地產註冊及地段圖則的資料保存是否有聯繫？
信息透明度指數（0-6）
公眾能否取得土地擁有權資訊？
公眾能否取得地段地圖？
與土地交易相關的收費表、所需的文件及服務標準是否公開？
是否有特定及獨立的機制就針對負責相關投訴？
是否有物業交易數字的數據？
地理覆蓋指數（0-8）
經濟體及最大城市內私人土地的房地產註冊覆蓋率 ^a
經濟體及最大城市內私人土地的地圖覆蓋率 ^a
土地爭議解決指數（0-8）
是否有不動產註冊的法律架構？
是否有機制防止及消除土地爭議？
平等獲得財產權指數（-2-0）
未婚男女會否有不平等的物業擁有權？
已婚男女會否有不平等的物業擁有權？
土地管理系統質量指數（0-30）
結合設施可靠性指數，信息透明度指數，地理覆蓋指數，土地爭議解決指數，平等獲得財產權指數的總和

a. 當中11個經濟體的第二大經濟城市的數據亦有收集

參考資料：世界銀行集團⁴⁶

4.5 2016-2018年的報告顯示，香港的土地管理系統質量指數由23分提升至27.5分（滿分30分）（表二），顯示香港的土地管理系統有持續地改善。

46. 同註42。

表二 香港特別行政區-產權登記表現 (2015-2018)

	2015	2016	2017	2018
整體排名	96	59	61	55
前沿分數	66.19	69.78	69.79	73.54
程序(數目)	5	5	5	5
時間(日數)	35.5	27.5	27.5	27.5
費用(佔物業價值的百分比)	7.7	7.7	7.7	7.7
土地行政質量 (0-30)	/	23	23	27.5

參考資料：世界銀行集團⁴⁷

設施可靠性指數 Reliability of Infrastructure Index

4.6 地政管理質量中的設施可靠性主要指土地註冊、土地交易及地圖系統的可靠程度。可靠的設施能確保地政服務的效率、安全性、可靠性及問責性。設施可靠性指數主要由土地記錄於土地註冊系統中的保存方式、檢查地段產權負擔（encumbrances）的模式、地圖的保存方式、地理資訊系統、土地業權及地圖資料庫是否相連以及每塊土地是否擁有獨一無二並且可搜索的識別號碼等六項考慮因素組成。由於香港擁有完全電子化的土地記錄和檢查地段產權負擔模式、清晰的地圖保存方式、方便和互相連接的地理資訊系統、以及每塊土地皆擁有獨一無二的識別號碼，香港在設施可靠程度指數方面獲得8分滿分。詳細評分可參考附錄 1。

信息透明度指數 Transparency Index

4.7 良好的信息透明度可以加強公眾對政府的信心，減低非正式交易及貪污之餘，亦會提升地政服務的效率和問責性。市民大眾可以方便快捷地了解各種土地相關資訊，從而減低信息成本，促進土地註冊、交易及發展。土地管理系統質量中的信息透明度指數由十項考慮因素組成，可以大致分為三大類別：信息的公開程度、信息或服務提供的價格及收費模式，和是否提供獨立及專門的機制容許大眾發表意見及投訴。由於香港大部分與土地相關的資料都可以透過付費後於互聯網上或購買影印本查閱，信息的公開程度及獲得服務的價格及收費模式自然獲得滿分。詳細評分可參考附錄 1。

地理覆蓋指數 Geographical Coverage Index

4.8 地理覆蓋指數反映出私人土地記錄及地圖資訊覆蓋的全面性及廣泛程度。資料同時需要公開予大眾隨時查閱，好確保其準確及真實性。地理覆蓋指數大致由兩個考慮因素組成：土地註冊覆蓋的完整性及地理資訊系統覆蓋的完整性。香港於兩方面同時獲得滿分，總分8分。詳細評分可參考附錄 1。

47. 總結自世界銀行2015至2018年度的《營商環境報告》，詳情請參閱世界銀行集團《營商環境報告》網站：<http://www.doingbusiness.org/>

土地爭議解決指數 Land Dispute Resolution Index

- 4.9** 建立地政相關的法律框架可以令所有持分者清楚明白參與土地交易時其應負的責任，並且能夠提供有效的機制去解決土地爭議。如要避免發生土地爭議，應確保土地交易當中所有的資訊準確，同時能及時辨認出問題。明確的土地交易責任分配能減少土地爭議之餘，亦避免浪費珍貴的土地資源，從而減少未能解決爭議案件的數目。土地爭議解決指數大致分成兩大評分方向：使用解決爭議機制的方便程度，以及土地交易持分者需肩負起的責任程度。香港自2016年至2018年間，皆只獲5.5分，主要原因有三個：（一）香港的房地產登記制度並不受國家或私人擔保約束，變相未能確保土地交易的準確性及公正程度；（二）香港現時並沒有特定的賠償機制來彌補真誠參與房地產交易、卻因為土地註冊處錯誤核證信息而遭受損失的持份者，因此容易引起土地爭議；以及（三）獲得原訟法庭就土地爭議案件的平均決定時間超過一年，說明相關的法律框架未盡完善，拖慢土地資源使用進度並且影響成效。詳細評分可參考附錄 1。

平等獲得財產權指數 Equal Access to Property Index

- 4.10** 營商報告在2018年進一步完善其土地管理質量指標，加入了平等獲得財產權指數，務求比較在各個地方的土地法律框架下，土地業權是否男女平等。指數分別比較未婚及已婚男女之間是否有土地業權上的分別，以扣分制評估。香港地政法律框架底下並沒有男女之分，因此未被扣分。詳細評分可參考附錄 1。

總結

- 4.11** 整體來說，透過以此國際標準審視香港的地政系統後，發現除了土地爭議解決指數未能獲取滿分外，其他四項指數皆獲得滿分。另外，香港在土地管理系統質量指數方面獲得的分數在高收入國家組別內亦算不俗⁴⁸。
- 4.12** 考慮到世界銀行需要制定出一套能套用在接近200個經濟體系的國際準則，難免未能按照每一個經濟體系作出詳細和深入的評估。再者，報告只是以經濟角度切入，只選取會影響營商環境的因素來評估地政系統，難免會有所傾側。況且，香港作為一個國際大都會，其產權登記竟然是11項影響企業生命周期的指標中排名最低，與新加坡或台灣的排名相差超過25名⁴⁹，明顯反映出當中必定有問題存在。因此，我們認為有必要參考更多以不同模式或不同角度出發的標準，以增加分析的準確及全面性。
- 4.13** 事實上，以「最佳實踐」案例作指標的基準分析有機會不夠「貼地」，因為該模式只是宏觀地將一個國家或地方的情況與表現最好的作比較，計算出表現距離後，便直接將「最佳實踐」案例定位為追隨目標，而未有將當地一些獨有的因素列入評估範圍之內。相反，一次性的評估分析則以「理想實踐」為指標，羅列出理想的實踐模式應有的質素，再針對各項細節作出評估，因此比較貼近現實狀況。

48. World Bank Group. (2018). Doing Business 2018 Report: Reforming to create jobs-Economy Profile: Hong Kong SAR, China. Retrieved from <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/Country/HKG.pdf>

49. 詳情請參考世界銀行--營商環境網頁：<http://www.doingbusiness.org/>

其他標準

4.14 鑑於世界銀行營商報告內就地政系統的分析尚有不足之處，而其分析角度以經濟為主，因此以下部分將引用地政學者的土地行政研究，以更全面分析其他良好土地行政的分析標準。根據學者Steudler (2004) 的研究報告，其他標準包括可持續發展性、整體性處理土地問題的能力、數據整合性、良好管治及公民參與、電子政府服務，以及權利、限制和責任的包含性⁵⁰。

可持續發展性

4.15 可持續發展主要依賴經濟、社會和環境方面的發展因素。我們認為優良的地政系統有能力應付一個地區或社會有關長遠土地及房屋所帶來的行政需要。而這三方面的因素跟土地管理相互影響。因此在進行土地管理的評估時，可持續發展的因素應被考慮在內。

整體性處理土地問題的能力

4.16 事實上，許多土地行政問題是可以透過協調不同既得利益者以達成共識而解決的。從土地管理責任和信息流通觀點來看，採用一個整體性處理土地問題的系統和提供一個共通、開放的綜合土地資訊的平台，可以更好地避免潛在的利益衝突，以及更有效的分配土地管理責任。

數據整合性

4.17 為了提供有用、可靠的資料以供制定土地管理政策，良好的土地管理系統需建基於有條理且有效率的數據整合系統上。標準化的信息能夠增加資料的可信性及便利大眾讀取，亦可減少讀取資訊時產生的混亂。因此，信息標準化必須考慮幾個方面，包括信息的透明度、完整性、全面度、來源。另外，資料亦須定期更新，以確保其可信性。

良好管治及公民參與

4.18 良好管治及公民參與的概念以三個主要組群（即政府、私營機構和公民社會）的參與為基礎，使進行土地行政決策時，確保各參與者的利益得到全面考慮以達成共識。一個透明、全面的資訊平台以及充足的公民社會參與可有助達成有共識的決策。

50. 同註39。

電子政府服務

- 4.19** 電子政府服務的發展有助於信息的流通以及促進有效落實公共行政。作為社會發展及社區資源分配的決策者，政府必須有效率地收集、管理以及開放土地數據及資訊給市民大眾，以營造一個知情的公民社會。

權利、限制和責任的包含性

- 4.20** 隨著市民大眾對土地運用的意識增加，社會對土地管理當局日漸施加越來越多的限制和責任，這無疑令政府施政產生壓力。有見及此，政府應及早考慮及令市民了解其土地政策對社會及土地市場參與者的土地財產、市場及社會的影響，以減少日後落實土地政策時遇到的挑戰。

結論

- 4.21** 正如不同的學者及報告指出，建立一套評估現時的土地行政的準則及指標並不容易^{51 52}。原因是土地行政系統經常變革，同時亦是本身所屬地區或國家的身份認同一部分，反映著社會對土地的看法和當地的社會環境，使土地行政在每個國家或地區均顯著地不同。土地行政系統本身已複雜，而文化、傳統和社會多元化更會增加評估和比較國家系統之間的複雜性⁵³。例如國際測量師聯合會(2014)就指出已發展國家所追求的高科技及精準的土地行政系統，暫時並不適合發展中國家的需要。與此同時，世界銀行的營造環境報告對評估土地行政系統的影響不容低估⁵⁴。然而，如前所述，世界銀行的產權登記的土地管理系統質量指數有其不足之處，例如指數主要是從營商環境的角度出發，但影響土地行政的要素及土地行政的目標，並不單純是否有利營商，同時亦要考慮環境、社會運作、對可持續發展的貢獻、能否整體性處理土地問題、是否促進良好管治及公民參與等等。因此，正如本段開首所述，我們必須指出評估土地行政系統時，需要經常留意當地的情況及所使用的準則的局限，故暫時並沒有一套指標能適合所有系統。

51. 同註39。

52. International Federation of Surveyors (FIG) & The World Bank. (2014). Fit-For-Purpose Land Administration (FIG Publication No. 60). Copenhagen: FIG.

53. 同註39。

54. 同註3。

An aerial, black-and-white photograph of a dense urban environment. The image shows several high-rise buildings with repetitive window patterns. A road with multiple lanes and some vehicles is visible. In the lower-left quadrant, there is a large, curved sports field with a running track and a central area. The overall scene depicts a highly developed, compact city space.

第五章 香港地政系統的問題

5.1 香港的地政系統主要包括土地批售、管理土地以及執管土地契約三項工作。我們發現香港的地政系統有不少的改善空間，以下段落會先分析香港地政系統的整體問題，然後再逐一就上述工作範疇各自的問題作研究。

整體問題

一、地政資訊透明度、公開性、可靠性以及易達程度低

5.2 前文提到，公開、透明和易達的地政資訊是政府與市民合作過程中的強心針。將大部分地政資料公開予市民參考除了能減少誤會和爭議、有效增強市民對政府信心之外，也是其中一個鼓勵土地發展甚至吸引外國投資的重要元素。事實上，電子地政系統已經是大勢所趨。甚多國家和城市已經紛紛為地政系統進行改革，加入電子元素，甚或全面電子化整套系統，務求在公開資訊時，亦令獲取資訊的過程更易達及環保，同時減少出錯機會。

5.3 由營商角度來看，香港大部分土地交易相關的資料亦可以透過不同渠道索取得知，有免費亦有收費。可是，對市民而言，過程則較複雜及昂貴：地理資訊地圖或MyMapHK只提供與生活日常有關的資訊，例如車站、郵政局、社區服務設施等位置，卻未有提供一些較為深入、全面及與市民息息相關的資訊，例如土地業權、樓宇年齡、空置情況等，令市民根本無從參與自己社區甚至香港整體的發展過程，難免對政府會積存疑慮；即使有途徑可以獲得相關資訊，市民亦需要「過五關、斬六將」，穿梭於不同部門的網頁自行尋找，最後還需要付費才能獲得資訊，對使用者甚為不方便。如果能夠建立一個集合並統一多個土地相關部門資訊的平台供市民使用，相信能大大方便市民查詢及了解相關資料。

5.4 事實上，地政總署於2004年設立了地理空間資訊樞紐（Geospatial Information Hub），為所有政府部門內部提供智能數碼地圖、航空照片及各政府部門的數據分析資料，方便各部門執行不同工作；但同時，各部門之間的專業用字、圖片格式、數據檔案格式等或有不同，令實際操作未盡完善。縱使政府去年（2017）年底終於提出「空間數據共享平台」的概念，希望制訂一套標準及應用格式以劃一所有數據的檔案格式，並且增加數據種類例如人口、交通、醫療等，但仍然需要5-6年的詳細研究才可正式推出⁵⁵；科技日新月異，難保此概念屆時已經落伍。況且，政府就未來是否開放共享平台予大眾享用的問題表示仍有待平台推行後再視乎整體發展策略而定⁵⁶，亦即代表其公開性及易達程度將不會在短期內有所提升。

55. 香港特別行政區政府。(2017)。《2017年度施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

56. 立法會財務委員會。(2018)。《審核2018-2019財政年度開支預算-管制人員的答覆局長：發展局局長-第16節會議》。
於2018年9月7日下載自：https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/w_q/devb-pl-c.pdf

5.5 此外，早前審計署就土地註冊處的工作表現進行評估，發現該處的營運模式有待改善，主要問題包括：（一）查冊服務出現赤字，尤其是新界三所查冊中心⁵⁷連年虧本百萬元；（二）土地登記冊資料錯漏百出，每年發現錯誤可高達接近8,000項；以及（三）綜合註冊資訊系統的網上收費高於成本，窒礙大眾享用此服務^{58 59}。確保所有與土地有關的記錄準確無誤是土地發展的必要條件，同時亦能確保地政的可靠性，而土地註冊處正正承擔著此項重任。以上問題反映出政府有必要就地政系統的管理層面作出檢討。

二、缺乏統一集中的地政機關

5.6 早前提及過，土地註冊處是以營運基金模式營運，需要自負盈虧。資料顯示，土地註冊處近年來的固定資產回報率皆表現不錯，比起政府預期的目標高出1-2倍，證明其營運情況良好^{60 61}；反觀地政總署，作為政府部門，與土地註冊處的營運模式完全不同，當中的資源調配需經過多重關卡，令內部行政冗長費時。兩者於地政上有非常緊密的合作關係，但由於兩個機關各自有自己一套行政模式，交涉過程中必定出現不同程度上的差異或者不連貫，例如技術定義上或工作程序上等。當初將土地註冊處與地政總署分成兩個機關，可能涉及不少歷史因素。但依照現況來看，現行架構或許有重組的空間。

5.7 另外，繁複的地政程序及做法令市民大眾無所適從，亦無從監察政府相關部門的工作及其成效。自1997回歸以來20多年，有8年⁶²的施政報告有就地政相關政策提出措施，但大部分只提出需要加快及精簡程序，卻未有提出具體的落實措施，令公眾難以信服。因此，一套具連貫性、並且專為不同持份者而設的清晰指引甚為重要。現時地政程序當中出現延誤或誤會，往往正是欠缺統一、集中的地政機關所衍生出來的問題。

57. 三所新界查冊中心分別位於荃灣、大埔及元朗。

58. 香港審計署。(2017)《審計署署長第六十九號報告書》第五章-土地註冊處的運作。
於2018年9月7日下載自：https://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c69ch05.pdf

59. 眾新聞。(2017)。審計報告揭土地登記逾7000錯處 網上查冊成本低倡彈性收費。於2018年10月24日下載自：<https://www.hknews.com/article/8398/%E5%AF%A9%E8%A8%88%E5%A0%B1%E5%91%8A-%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E8%A8%BB%E5%86%8A%E8%99%95-%E6%9C%AC%E5%9C%9F%E7%A0%94%E7%A9%B6%E7%A4%BE-8398/%E5%AF%A9%E8%A8%88%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%8F%AD%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E7%99%BB%E8%A8%98%E9%80%BE7000%E9%8C%AF%E8%99%95-%E7%B6%B2%E4%B8%8A%E6%9F%A5%E5%86%8A%E6%88%90%E6%9C%AC%E4%BD%8E%E5%80%A1%E5%BD%88%E6%80%A7%E6%94%B6%E8%B2%BB>

60. 東方日報。2015年3月3日。部門營運基金郵政最廢。下載自：http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20150303/00176_020.html

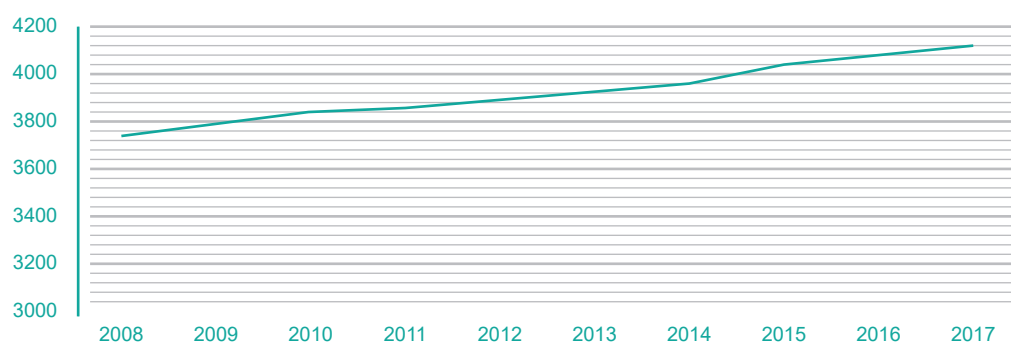
61. 土地註冊處。(2017)。《土地註冊營運基金2016-2017年年報》。下載自：<https://www.landreg.gov.hk/ar16-17/pdf/tc/12.pdf>

62. 包括1997、2005、2007、2013至2017年。

三、人手不足

5.8 香港佔地約1,106平方公里⁶³，而大部分的政府及私人土地由地政總署及土地註冊處負責管理。可是，早在香港回歸前，申訴專員公署已曾批評過地政總署的人手和資源不足，導致不同的管理問題衍生。往後多年申訴專員公署亦不時就執管土地契約情況作出調查，發現地政人員及資源不足的問題仍然未有改善，情況令人擔憂。事實上，申訴專員公署於2004年的報告中指出，由於當時政府財政緊絀，難以短期內大量增添人手，唯有善用現有資源⁶⁴。過去十年，地政總署所開設的職位由2008年的3,742個，增加至2017年的4,116個，總共增加374個職位（約10%增長）（圖六）。即使職位增加，地政總署仍面對人手不足問題^{65 66 67}，反映政府除應繼續增派人手負責地政工作外，亦應妥善地長遠規劃及調配人手，以應付未來土地供應及土地發展的種種挑戰。

圖六 地政總署二零零八年至二零一七年職位數字



參考資料：財政預算案（2008-2018）

63. 地政總署。(2018)。作業備考及刊物--香港陸地及海面面積。於2018年11月2日下載自：<https://www.landsd.gov.hk/mapping/tc/publications/total.htm>

64. 申訴專員公署。(2004)。《政府當局對新界豁免管制屋宇違例建築工程所採取的執法行動》。
於2018年9月7日下載自：https://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/2004_08_01_1_.pdf

65. 申訴專員公署。(2017)。《主動調查報告--地政總署對某違規村屋的管制行動》。
於2018年12月14日下載自：https://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI406_full_TC-12_9_2017.pdf

66. 申訴專員公署。(2016)。《主動調查報告--地政總署就非法佔用政府土地及違反地契條款的個案之規範化制度》。
於2018年10月22日下載自：https://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI371_full_TC-13_9_2016.pdf

67. 審計署。(2012)。《審計署署長第五十八號報告書》第七章--非法佔用政府土地。
於2018年12月14日下載自：https://www.aud.gov.hk/pdf_c/c58ch07.pdf

68. 數字整合自各年財政預算，並只反映地政編制所開設的職位總數，不直接代表實際人手數字

5.9 另一方面，地政總署一直有外判部分工作予不同私人單位。例如，法律諮詢及田土轉易處會將公契草擬本及須支付補償的收地個案的業權查核及相關法律工作外判給私人律師行處理；而地政總署會就斜坡維修、土地和物業管理、測繪、資訊科技和支援服務等工作採用外判服務⁶⁹。此措施衍生出幾個問題：（一）難以監管工作質素；（二）增加行政費用；以及（三）容易產生誤會，造成爭議。歸根究底是由於部門沒有足夠資源及人手處理相關事務，唯有外判工作。因此，有必要重新檢視人手分配問題，從以提升地政質素。

四、土地法例過時

5.10 香港現行有多條有關土地的法例，分別涵蓋土地拍賣、徵用、收回、測量、審裁、地租、地稅等等（詳見附錄3）。表三收錄部分有關土地的法例，當中一些條例已多年沒有檢討及修改，例如第126章《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》關乎政府收回違契土地的處理，多年來沒有檢討。又例如第28章，附屬法例A《土地（雜項條文）規例》所訂明佔用政府土地許可證的收費仍停留在1970年代，與現時的物價租金相較已不合時宜。有報道就指出目前全港有167間食肆向政府租用官地作露天茶座，合共租出約40,417平方呎，然而，政策每年只為港府帶來11,010元的租金，平均呎租一年僅為0.25元⁷⁰。雖然租出官地可善用土地，某些用途亦可令街道變得多元有趣，但土地作為公眾資源，嚴重落後市值的租金卻未能為政府及公眾帶來利益。另外，前文亦提到，第585章《土地業權條例》早於2004年獲得通過，至今仍未生效，審計署曾作出調查，總結原因為土地業權註冊制度涉及複雜法律問題，需要詳細考慮，亦未能取得公眾共識，至令條例未有落實生效⁷¹。即使今天起落實條文，很有可能亦要檢視當年通過的條例是否適合現在、是否需要更新，再次拖延真正實行。部分法例雖然近年曾經修改，但可能只是格式或詞彙上的修訂。香港亦沒有定期檢討土地相關法例，有機會這些法例已經過時，未能做到與時並進。歸根究底，香港沒有定期檢討法例的做法，即使發現問題，亦沒有展示解決的決心，裹足不前，令問題變得愈來愈複雜亦更難解決。

69. 立法會財務委員會。(2013)。《審核2014至15年度開支預算 管制人員的答覆》。

於2018年9月7日下載自：http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/fc/fc/w_q/devb-pl-c.pdf

70. 香港01。(2017年12月04日)。《酒店一年1200元租官地搞茶座 地政署：正檢討收費》。

於2018年12月14日下載自：<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/137669/%E8%B3%A4%E5%83%B9%E5%AE%98%E5%9C%B0-%E9%85%92%E5%BA%97%E4%B8%80%E5%B9%B41200%E5%85%83%E7%A7%9F%E5%AE%98%E5%9C%B0%E6%90%9E%E8%8C%B6%E5%BA%A7-%E5%9C%B0%E6%94%BF%E7%BD%B2-%E6%AD%A3%E6%AA%A2%E8%A8%8E%E6%94%B6%E8%B2%BB>

71. 同註58。

表三

部分香港現行相關土地法例

條例/規例	刊憲年份	修改年份 (從2000年)	修改內容
第28章 《土地(雜項條文)條例》	1972	《2003年土地(雜項條文)(修訂)條例》 (2003年第17號條例)	- 加入相關條文管制在未批租土地範圍內的挖掘 - 在適當的訂明費用繳付後，按適合的條件發出挖掘准許證，並對延期的工程加收徵費
		《2015年土地(雜項條文)(修訂)條例》 (2015年第3號條例)	加重關乎佔用未批租土地的罪行的罰則，並就相關事宜訂定條文
第123章 《建築物條例》	1955	《2000年建築物(修訂)條例》 (2000年第39號條例)	- 調整認可人士及註冊結構工程師的註冊收費 - 給予旅館發展建築優惠 - 在新落成建築物提供設施，供電訊及廣播網絡營辦商使用
		《2004年建築物(修訂)條例》 (2004年第15號條例)	- 引入警告通知、檢控不合作業主及提高某些違反建築物條例的刑罰 - 規定提供緊急車輛通道 - 為查閱樓宇紀錄及複印非核証副本等服務引入新的收費機制 - 對涉及岩土工程的建築項目作出指引
		《2008年建築物(修訂)條例》 (2008年第20號條例)	- 引入小型工程監管制度 - 制訂有關部分未獲授權的構築物或建築工程的豁免計劃 - 就研訊費用的追討作出規定 - 為關乎公眾查閱建築事務監督備存的資料的事宜作出規定
		《2011年建築物(修訂)條例》 (2011年第16號條例)	引入強制驗樓計劃及強制驗窗計劃，防止建築物變得不安全而對建築物作定期檢驗及相關修葺訂定條文
		《2012年建築物法例(修訂)條例》 (2012年第24號條例)	- 訂定關於發出手令以授權進入處所或土地的條文 - 規定註冊檢驗人員須將若干違例建築工程通知建築事務監督 - 就建築事務監督可根據《建築物條例》追討的費用的附加費訂定條文

表三續

部份香港現行相關土地法例

條例/規例	刊憲年份	修改年份 (從2000年)	修改內容
第124章 《收回土地條例》	1900	無	/
第126章 《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》	1900	無	/
第128章 《土地註冊條例》	1844	《2002年土地註冊(修訂)條例》 (2002年第20號條例)	- 把土地註冊處各分區辦事處合併為一個中央土地註冊處，為全港物業提供中央註冊服務 - 推出彩色圖則影像處理服務 - 改善土地註冊處註冊和查冊服務，並且對土地註冊處部分現行運作模式作出規管
第131章 《城市規劃條例》	1939	《2004年城市規劃(修訂)條例》 (2004年第25號條例)	- 修定一些技術漏洞，以改善強制執行規劃管制的效率和成效 - 修定制訂圖則的程序及讓公眾對規劃申請提出意見以提高規劃制度的透明度

參考資料：電子版香港法例網頁⁷²

其他問題

五、現行批租及契約制度的潛在問題

2047年後土地契約問題

5.11 根據《基本法》第五條，香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。因此在2047年後，香港是否仍然繼續行使批租制度存有不確定性。2047年後如繼續行使批租制度，部分土地契約屆時將會到期，而相關續約安排卻仍未有任何詳情，引起社會輿論。現時坊間有多種說法和建議，例如有人提倡恢復1997年前一直沿用的永久業權⁷³；亦有人提出2047年後應該重新收回所有土地，或者原有土地契約人需要補償地價才能繼續承租土地等。縱使政府曾經向公眾解釋過政府有處理土地契約到期後續約安排的先例⁷⁴，呼籲市民不要恐慌，但問題癥結在於政府遲遲未有公佈完整及周詳的計劃，同時未能解答市民心中不同的疑慮，難以令市民安心，亦會令未來本地及外地投資者對進入香港土地市場有保留。

72. 電子版香港法例網頁：<https://www.elegislation.gov.hk/index/chi/subject?p0=13>

73. 一八九八年前，擁有「地骨」的地主亦只需向官府繳稅，就可以永久擁有土地的永業權。因此對新界原居民而言，這一套土地擁有制度是有產業繼承的意義，業主過世後，後人有繼承土地的權利。

74. 當年港島薄扶林花園將會於2006年到期，因此於1997年行政會議中做出「由香港特別行政區政府全權酌情決定續期50年而無須補繳地價，惟須每年繳納租金，款額相當於有關土地應課差餉租值的3%。」的決定。

土地契約制度轉換成土地業權制度

5.12 截至目前為止，香港是少數採用普通法的司法管轄區，但仍然沿用土地契約登記制度⁷⁵的地方，代表每次進行土地交易時皆需要翻查過往的業權文件，以核實業主的業權⁷⁶。此過程既費時，亦會增加行政成本，一直被認為是「非常無聊」的行政程序。而當土地業權條例生效後，將會直接將業權人姓名記錄在地契上，省卻查契程序，同時亦可減少（甚或杜絕）「逆權侵佔」⁷⁷的情況出現，為業權提供更大保障亦減少社會爭論⁷⁸，可謂對物業業主、準買家及為物業轉易提供服務的專業人士和機構都有好處。其實，業權註冊制度已經在多個國家包括澳洲、新西蘭、加拿大、美國、新加坡，以及馬來西亞等多個實施普通法制度的國家實施⁷⁹。但是，自1994年政府提交《土地業權條例草案》起，距今將近25年，此條例仍未真正推行⁸⁰。

5.13 政府表示由於轉換制度、更正安排以及彌償安排涉及非常複雜的法律問題，同時亦會影響香港大部分人的利益，因此需要審慎行事⁸¹。但一條條例討論25年仍未有定案，某程度上反映出政府在進行制度改革的決心及行動力實在偏低。而此制度上的轉換將會直接影響土地註冊處及地政總署未來的運作模式及所需要的人手支援。因此政府絕對有必要拿出決心和提高行動力，去解決相關爭議，儘快確立一個可行的時間表，推行土地業權制度。

六、未充分使用現有土地

5.14 政府土地方面，現時政府會開放一些未有長遠發展計劃的空地予民間申請作臨時用途，會以短期租約形式批出土地，一般可發展年期介乎三至五年。如此一來，政府便可以一方面確保土地的控制權，避免政府土地被「逆權侵佔」，同時可以將土地交由民間打理，省卻管理費用。而私人土地方面，在現時的規劃條例下，無論在鄉郊及市區的土地，皆可作臨時用途（是否需要向城規會遞交臨時規劃申請取決於擬議申請年期及擬議申請地盤是否落入較為敏感的規劃用途地帶）。以上做法的原意是避免浪費土地資源，希望充分善用暫時閒置的土地。可是，現時在鄉郊及市區皆衍生出土地資源錯配甚至浪費的問題，導致整體香港可發展土地供求失衡。

⁷⁵ 根據現行的契約註冊制度，在土地登記冊註冊為業主的人，不一定是真正的業主，而他也可能受到沒有註冊的土地權益申索影響，因而必須翻查有關的業權契約，以核實業主的業權。

⁷⁶ 土地註冊處。(2017)，業權註冊--常見問題 《土地業權條例》（《業權條例》）。
於2018年10月24日下載自：https://www.landreg.gov.hk/tc/title/faq_ltb.htm#c1

⁷⁷ 香港土地法例中有一條是「逆權侵佔」，任何人士無間斷佔用政府土地六十年，政府便會失去該政府土地的追索權，私人土地則為十二年，前業權人同樣是無從追索。

⁷⁸ 詳情請參考土地註冊處網頁：https://www.landreg.gov.hk/tc/title/faq_ltb.htm#c1

⁷⁹ 房屋及規劃地政局。(2003)。立法會 CB(1)1464/02-03(05)號文件 - 《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。
於2018年12月14日下載自：<https://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc03/papers/bc030423cb1-1464-5c.pdf>

⁸⁰ 香港審計署。(2017)《審計署署長第六十九號報告書》第五章-土地註冊處的運作。
於2018年9月7日下載自：https://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c69ch05.pdf

⁸¹ 新聞公報。(2018年6月27日)。立法會十七題：《土地業權條例》及土地業權註冊制度的實施。
下載自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/201806/27/P2018062700402p.htm>

新界鄉郊土地

5.15 鑑於尚有部分新界鄉郊地區未有長遠規劃，而部分地區亦未有完善的交通及基建配套，因此在新界隨處可見荒廢土地未加以善用。另外，亦有大部分未有長遠規劃的土地順理成章地用作棕地作業，而輿論一直指該行業已經式微，亦被指經濟效益低，浪費珍貴的土地資源之餘，政府如果稍後想重新收回棕地作大型發展，將會涉及更多持份者，大大提升發展難度。政府於2018年施政報告提出「土地共享先導計劃」，表示希望更早釋放、更好利用那些不在政府發展規劃的私人擁有土地，並於2019年推出先導計劃，暫時成效未知。

市區土地

5.16 至於市區土地方面，不時有文章報道工業大廈內出現違契情況，將工業大廈內部改組成住宅或商業用途，又不符合消防條例及建築條例，令政府難以監管，造成危險。而此現象反映出現時市區土地用途地帶及土地契約或與市場真正的需求有出入，才會導致違契情況出現；變相代表現有土地未被充分利用來回應市民真正的需求，造成資源錯配的情況出現。

5.17 除此之外，市區現有大量舊樓已落成多年，其發展密度及發展參數一般都比周邊其他新建成樓宇低，浪費了該地段可作縱向發展的容量，令土地未能地盡其用。如果能加快市區重建步伐，並且好好善用剩餘地積比率（Surplus Plot Ratio）⁸²來作高密度發展，定能縱向增加可發展土地的數目。

5.18 現有土地未有充分利用，某程度上是因為有關閒置及可發展土地資料往往未有詳細公開。在這方面，政府必須加以改善。儘管政府現時開放予非政府機構和社會企業申請短期租約，使用空置的政府土地作社區、團體或其他非牟利的臨時用途，可供申請的地點及簡單資料亦有上載到「地理資訊地圖」網頁。但相關政策亦有相當大的限制，例如只限非政府機構和社會企業申請、申請者必須取得有關決策局的政策支持等，而每幅地只有簡單資料，仍有很多不清晰之處。

七、執管土地契約欠效率及效益

5.19 地契是地政總署與承批人之間的私人契約，地政總署是以地主身分作為契約一方執行地契條款。政府作為全港最大的業權人，如能良好的執行土地契約，可以善用土地資源，確保可發展的土地。然而，我們發現現時的土地執管並未能達到有效的運用。

⁸² 剩餘地積比率是指根據現有法定圖則上所限制的地積比率，原有舊樓的地積比率比限制低，因此在重建時，就可以善用剩餘的地積比率增加發展密度。

欠缺清晰定義解釋何為違反契約

5.20 雖然現時如發現有違反契約條件的情況，地政總署可採取適當的執行契約條款行動。不過，就部分地契而言，現時我們並沒有清晰定義解釋何為違反土地契約。根據上訴法院於1983年就「生發案」作出的判決，除有關避免從事「發出惡臭或令人厭惡的行業」的條文外，根據集體政府租契批出的地段並沒有土地用途限制。換句話說，只要發展不包括任何建築物，地段擁有人可以把土地用作農業以外的用途⁸³。如此一來，在進行執管行動時，便容易因為相關定義及指引不清晰而產生執管的灰色地帶，減低執管行動的成效。

5.21 另外，除了地政總署，規劃署及屋宇署皆會進行土地執管，有時候引致市民混亂。尤其在新界地區，土地業權較為分散，發展亦較為零散及混亂，以致進行土地執管時往往需要牽涉多個政府部門，令市民難以分辨執行管制行動的政府部門，並對繁複的執管行動無所適從；部門之間的互相轉介，亦增加了執管的時間。

費時的強制執行批約條款程序

5.22 如前所述，如發現有違反契約條件的情況，地政總署可採取適當的執行契約條款行動。地政總署通常會發出警告信，要求有關業主在指定時限內糾正違契情況。如業主沒有在限期前作出糾正，地政總署可把警告信在土地註冊處註冊（俗稱「釘契」）。如違契情況嚴重，例如對公眾安全構成嚴重威脅，致使需要採取進一步行動，地政總署可重收有關地段或把相關權益轉歸政府。然而，過往不乏當局發現違契卻長期沒有採取行動的個案⁸⁴。申訴專員公署於2016年9月就地政總署在非法佔用政府土地及違反地契條款的個案之規範化制度所提交的主動調查報告中，指出地政總署過往容許「佔地」者及「違契」者藉着向該署申請短期租約或短期豁免地契條款，把違規情況規範化。申訴專員公署亦指出地政總署審批這些規範化申請往往逾年仍未完成，加上在審批申請期間，該署一般都會暫緩其執管行動，以致違規情況長久未有改善⁸⁵。

83. 新聞公報。(2017)。《立法會十六題：全港棕地的分布及用途調查》。

於2018年10月23日下載自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/201702/08/P2017020800375.htm>

84. 眾新聞。(2017年9月12日)。《村屋違規20年地政處不作為 申訴署轟難以接受》。於2018年10月22日下載自：<https://www.hkcnews.com/article/6847/%E5%9C%B0%E6%94%BF%E7%B8%BD%E7%BD%B2-%E7%94%B3%E8%A8%B4%E5%B0%88%E5%93%A1%E5%85%AC%E7%BD%B2-6847/%E6%9D%91%E5%B1%8B%E9%81%95%E8%A6%8F20%E5%B9%B4%E5%9C%B0%E6%94%BF%E8%99%95%E4%B8%8D%E4%BD%9C%E7%82%BA-%E7%94%B3%E8%A8%B4%E7%BD%B2%E8%BD%9F%E9%9B%A3%E4%BB%A5%E6%8E%A5%E5%8F%97>

85. 申訴專員公署。(2016)。《主動調查報告-地政總署就非法佔用政府土地及違反地契條款的個案之規範化制度》。

於2018年10月22日下載自：https://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI371_full_TC-13_9_2016.pdf

5.23 另外，地政總署有為其服務訂下服務目標⁸⁶，根據地政總署的服務表現檢討⁸⁷，於2017至2018年度，除了批准發展圖則一項外，地政總署的其他有訂下目標的服務均有90%以上達成目標。然而，地政總署的服務承諾並未顯示包括對違契，非法佔用政府土地等的執管工作的服務目標。地政總署在立法會表示由於執行契約條款工作的優次視乎違契事項類別和個案性質而定，因此處理每宗個案的時間不一，而署方亦沒有處理每宗具體個案所需時間的現成資料⁸⁸。因此，現時處理執行契約條款程序並沒有一個既定的時限，亦欠缺可讓投訴人或公眾了解的資料。

未有全面檢討行政程序

5.24 申訴專員公署於2016年9月，就地政總署在非法佔用政府土地及違反地契條款的個案之規範化制度，提交主動調查報告：當中指出幾項問題包括地政總署不會就「非法佔用官地」及「違反土地契約」情況定期進行主動巡查；違規後甚至有一套機制規範化該等申請更縱容先斬後奏；以及延誤處理規範化申請以致推遲執管行動令政府庫房收少租金。另外，調查報告亦指出新界鄉郊某幅私人農地的村屋違規擴建，亦非法佔用政府土地，違規情況超過20年，地政總署直至2014年才展開執管行動⁸⁹。

5.25 在針對不合法佔用政府土地的執管行動方面，地政總署已收緊處理「規範不合法佔用政府土地」的申請，對於2017年3月28日起開始不合法佔用政府土地的個案，一律不會接受佔用人提出的規範化申請，以避免發生「先佔用、後規範」的情況發生⁹⁰。然而，在過去3年內（2015至2017年），經證實不合法佔用政府土地的個案仍然分別有8,915、12,011和11,295宗⁹¹。另外，在處理其他違反契約行為時，如規管工業大廈用途及私人農地上違契構築物的執管，地政總署的執管行動往往較為零碎，以致執管成效成疑。我們相信，一個全面檢討行政程序的工作必須落實才能根治問題。

86. 地政總署。(2018)。《服務承諾(二零一八至一九)》。

於2018年10月22日下載自：https://www.landsd.gov.hk/tc/images/doc/pledge2018_c.pdf

87. 地政總署。(2018)。《服務表現檢討(二零一七至一八)》。

於2018年10月22日下載自：https://www.landsd.gov.hk/tc/images/doc/review18_c.pdf

88. 同註56。

89. 香港電台。(2017年9月12日)。《申訴專員公署查非法佔用官地個案 地政總署指已作檢控》。

於2018年10月22日下載自：<http://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1353601-20170912.htm>

90. 新聞公報。(2017年3月28日)。《地政總署加強對不合法佔用政府土地的執管行動及收緊規範化申請》。

於2018年10月22日下載自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/201703/28/P2017032800538.htm>

91. 立法會財務委員會。(2018)。《審核2018至19年度開支預算 管制人員的答覆》。

於2018年10月22日下載自：[https://www.landsd.gov.hk/tc/legco/sfc_question_2018/DEVB\(PL\)156.pdf](https://www.landsd.gov.hk/tc/legco/sfc_question_2018/DEVB(PL)156.pdf)

第六章 政策建議



- 6.1** 當我們深入探討香港現時的地政系統後，發現大部分的問題皆會直接影響到土地供應的有效運用。政府成立了土地供應專責小組（小組），致力尋求土地供應新出路的同時，亦應該認真審視一下現行與土地發展相關的各個機制，確保新土地發展時，會有一套有效、有效率並且全面的土地發展及行政系統，去支持未來社會發展及需要。
- 6.2** 香港地政系統中有部分做法由港英時期已經存在，如果要進行改革必定牽連甚廣，亦並非短期內可以完成。儘管改革困難重重，我們認為政府必須立即行動，土地行政作為執行土地政策的重要工具並影響房屋政策，必須加以改革及善用，配合其他範疇，才會有助解決土地發展和房屋供應短缺的問題。不然問題只會越來越棘手、土地發展只會越來越困難、香港可發展土地供不應求的問題只會越來越嚴重。
- 6.3** 我們總共提出五項政策建議，供政府參考。每項政策建議皆不同程度地參考了外國的做法及經驗，再經過整合、分析，希望能總結出在香港落實建議的方向及模式，為香港地政系統尋求改善方法。

建議一：全面改革地政系統，走向電子化

- 6.4** 創新及科技局於2017年年底發佈「香港城市智慧藍圖」，提出要在2023年或之前發展「空間數據共享平台」，致力將香港構建成一個世界級的智慧城市^{92 93}。但細看內容，發現大部分概念和技術在不少國家或城市早已提出，甚至已經落實多年，落後程度令人汗顏；而此藍圖只屬概念性質，稍候仍需就有關措施的落實安排再作研究，即代表仍需要好一段時間才会有成果，實在有必要加快進度。
- 6.5** 香港的科技創新能力一直遲遲未能追趕其他城市，主要原因是政策支援不足。政府從未正視問題，亦未有進行全面的研究，導致香港發展一直原地踏步。政府部門仍然沿用舊的營運模式、思維邏輯及硬件配套，難以有效提高服務質素及效率。
- 6.6** 反觀新加坡，當地政府早於2000年已發佈「電子政府行動計劃」（eGovernment Action Plan），務求將新加坡政府發展成為一個具領導地位的電子政府，為國家在數碼經濟提供更優質的服務⁹⁴，而電子化地政系統理所當然成為其中一個重點項目⁹⁵。再看新加坡在世界銀行營商環境報告中，土地管理質量分數比香港要高出1.5分，證明新加坡絕對有其可取之處，值得學習（表四）。

92. 黃靜薇。（2018年2月21日）。發展局推空間數據共享平台 統一各部門大數據 地圖可顯示樓齡。香港01。於2018年12月14日下載自：
<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/160937/%E7%99%BC%E5%B1%95%E5%B1%80%E6%8E%A8%E7%A9%BA%E9%96%93%E6%95%B8%E6%93%9A%E5%85%B1%E4%BA%AB%E5%B9%B3%E5%8F%B0-%E7%B5%B1%E4%B8%80%E5%90%84%E9%83%A8%E9%96%80%E5%A4%A7%E6%95%B8%E6%93%9A-%E5%9C%B0%E5%9C%96%E5%8F%AF%E9%A1%AF%E7%A4%BA%E6%A8%93%E9%BD%A1>

93. 創新及科技局。（2017）。《香港城市智慧藍圖》。於2018年9月7日下載自[https://www.smartcity.gov.hk/doc/HongKongSmartCityBlueprint\(CHI\).pdf](https://www.smartcity.gov.hk/doc/HongKongSmartCityBlueprint(CHI).pdf)

94. Info-communications Media Development Authority of Singapore (IMDA). (2017). Singapore Gears Up to be Leading e-Government to Better Serve the Nation in the New Digital Economy. Retrieved from <https://www.imda.gov.sg/about/newsroom/archived/ida/media-releases/2000/20061122112216>

95. 新加坡的電子地理空間資訊發展比香港成熟。詳細比較可參考附錄2。

表四

比較新加坡與香港的土地管理質量指數

	新加坡	香港
整體排名	19	55
前沿分數	83.57	73.54
程序(數目)	6	5
時間(日數)	4.5	27.5
費用(佔物業價值的百分比)	2.9	7.7
土地行政質量 (0-30)	29.0	27.5

參考資料：世界銀行集團⁹⁶

6.7 在新加坡，每位合資格⁹⁷的市民及非政府團體皆可以申請一個通行證（pass），稱為SingPass⁹⁸及CorpPass⁹⁹。有了此獨一無二的身份識別認證，公眾可以以同一個賬號與超過60個公營機構及10多個私人機構進行交易，令申請及交易更簡單、快捷、安全。此通行證相當於為公眾提供了一個「一站式」的電子服務平台，將所有交易集中，省卻不少重疊的行政程序，提升效率。市民或團體亦可以透過此通行證進行土地交易及登入地理資訊系統，尋找相關資料。

6.8 除此之外，新加坡在電子土地註冊及申請系統方面也發展得比較成熟：當地人可以透過網上系統STARS eLodgement¹⁰⁰進行一切土地註冊程序，同時可以隨時獲得所有與土地交易相關的申請表格，繼而填寫、修改及遞交申請，並隨時可以查閱申請狀態。而外地人如果需要在當地購買住宅單位，亦可以透過LDAU直接於網上遞交申請¹⁰¹。反觀香港，現時申請人如需進行契約交易，只可以將填妥的表格親身或委派律師交到土地註冊處櫃位，交由職員將文件資料逐一輸入到綜合註冊資訊系統內，過程繁複費時。另外，市民如需進行與土地相關的交易，最多可以於網上下載及填寫表格，然後以電郵形式遞交相關部門，程序瑣碎，亦較容易出錯。

⁹⁶. 同註42。

⁹⁷. 詳情請參考https://www.ifaq.gov.sg/SINGPASS/apps/fcd_faqlmain.aspx#FAQ_2101385

⁹⁸. SingPass全名為Singapore Personal Access，開放給個人申請。詳情請參考<https://www.singpass.gov.sg/singpass/common/aboutus>。

⁹⁹. CorpPass全名為Singapore Corporate Access，開放給企業申請。詳情請參考<https://www.corppass.gov.sg/corppass/common/aboutus>。

¹⁰⁰. STARS eLodgement全名為Singapore Titles Automated Registration System eLodgement。詳情請參考：<https://www.sla.gov.sg/starsELS/jsp/common/index.jsp>。

¹⁰¹. LDAU全名為土地交易審批單位（Land Dealing Approval Unit）。詳情請參考：<https://www.sla.gov.sg/ldau/MainPage.aspx>。

6.9 另外，美國亦早於1994年建立了「國家空間數據基礎設施」(NSDI)作美國國家空間數據基礎設施的建設，以制訂空間數據標準，建立空間數據交換網絡體系¹⁰²。此後，美國成立了聯邦地理數據委員會(FGDC)以專門負責協調和推動美國的國家空間數據基礎設施的建設工作。基礎設施由五個部分組成，包括元數據(Metadata)、流通交換機制、空間數據、資料標準及框架等，令地理資訊可以在各種平台使用及共享。

6.10 參考過各國的經驗後，我們認為香港政府應將地政系統走向電子化此概念加入「香港城市智慧藍圖」中，以推廣電子地理空間資訊平台的重要性，並且儘快展開全面改革地政系統的詳細研究。政府可以考慮先發展一套「一站式」電子化的申請系統，處理土地有關的申請，為市民提供一個電子平台遞交表格，除了可以（一）減少出錯的機會，提升服務質素；（二）加快審批過程，把握發展機遇；以及（三）標準化資料，增加安全性及問責性之外，亦較為容易在短期內實施，取得效果。另外，「空間數據共享平台」的好處不勝枚舉，政府應該投放更多資源，務求儘快完成研究，儘快投入服務。「香港智慧城市藍圖」中亦建議在2020年為所有居民提供免費數碼個人身分，可使用單一的數碼身分認證進行政府和商業的網上交易¹⁰³。我們期望這套數碼身分認證能應用於與土地相關的申請程序，並於中期內，香港政府為市民提供綜合土地數據及資料平台，令有關土地及房屋的資訊公開透明，有助加強行政效率。

建議二：有系統地分配人手及培訓地政人才

6.11 今年財政預算案預計於2018-19年度，地政總署將淨增加271個職位，主要負責地政方面的工作¹⁰⁴。此外，地政總署署長表示將會成立中央特別行動組，調派人手專責處理嚴重違契情況，務求加快執管行動；同時，亦會增聘人手支援長遠土地供應方面的工作¹⁰⁵。儘管職位淨值會在短時間內增加，但只能解燃眉之急。第五章提及到現時的人手問題，即使人手每年增長，仍然存在人手不足的困難，亦反映政府缺乏長遠的人手規劃及人才培訓計劃。

¹⁰² 詳情請參考<https://www.fgdc.gov/>

¹⁰³ 創新及科技局及政府資訊科技總監辦公室。(2017)。《香港智慧城市藍圖》。
於2018年12月14日下載自：[https://www.smartcity.gov.hk/doc/HongKongSmartCityBlueprint\(CHI\).pdf](https://www.smartcity.gov.hk/doc/HongKongSmartCityBlueprint(CHI).pdf)

¹⁰⁴ 同註56。

¹⁰⁵ 地署設60人專組打擊嚴重霸地。(2018年4月4日)。東方日報。下載自：http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20180404/00176_050.html

6.12 政府應儘快因應香港獨有的社會環境，就每項地政工作的詳細人手分配情況進行審查，並研究現在人手及資歷是否足以應付香港的長遠需要，而該等資料亦應盡量開放予市民大眾查閱，好讓市民擔當監察者，隨時了解政府部門的人手情況，督促政府部門提供優質服務，亦可以減少誤解產生。另外，人手分配是否合適，不應單從人數多少來斷定，更應該著重人手與工作性質的分配是否恰當。如果將較緊急或是與執管相關的工作分配予缺乏經驗的員工，便有可能適得其反，減低工作效率。因此，政府應及早就每一項工作規劃所需人手及資源，制定一套統一、標準化的分工指引，確保分配合適的人選負責特定的工作，提升工作效率及效用。另方面，政府要加強人才培訓，投放更多資源以鼓勵大專院校開辦地政或土地管理相關課程，培養地政人才為社會服務。

建議三：全面檢討現時的土地法例

6.13 前文提及香港部分土地法例已多年沒有修改；部分法例雖然近年曾經修改，但可能只是格式或詞彙上的修訂。香港亦沒有定期檢討相關法例，這些法例部分可能已經過時，未能做到與時並進。以下我們會嘗試在某些方面比較香港¹⁰⁶及外國就土地相關法例的修訂時間上，作一個簡單的介紹。

6.14 在建築物管理方面，香港主要由第344章《建築物管理條例》監管，條例於1970年刊憲，曾分別於1998、2000及2007年修訂。條例旨在就業主立案法團及建築物的管理相關事宜而訂定法規。2007年的修訂主要規定業主大會的程序要求、規定終止任命經理人和移交安排的機制，及規定法團提供財務報告的安排等。相對新加坡的條例Land Titles (Strata) Act (Cap.158)於1967年刊憲，最近於2010年修訂¹⁰⁷，是次修訂旨在釐清集體出售(en bloc sales)的程序及平衡業主的利益¹⁰⁸。

6.15 在土地管理方面，如前所述，土地管理涵蓋多條法例，我們會舉出當中兩條法例，試比較香港與海外的情況。譬如第219章《物業轉易及財產條例》，條例旨在就物業轉易及財產法訂定條文，於1984年刊憲，近二十年來沒有作出深入檢討及修訂。澳洲新南威爾士州相對的Conveyancing Act，於1919年刊憲，是為修訂和鞏固財產法，並簡化和改進物業轉易的法令¹⁰⁹，最近於2015年進行修訂。而現時，新南威爾士州正進行新一輪的修訂，引入賣方需向買家披露合約以外資料的規定，並讓買家在沒有有效披露時獲得補償；同時消除電子土地交易的障礙，支持無紙化交易¹¹⁰。

¹⁰⁶ 本章中所引用的香港法例，資料來源自電子版香港法例：<https://www.elegislation.gov.hk/>

¹⁰⁷ Ministry of Law, Singapore. (2013). Proposed amendments to the Land Titles (Strata) Act. Retrieved on 2nd November, 2018 from <https://www.mlaw.gov.sg/news/press-releases/proposed-amendments-to-the-land-titles-strata-act.html>

¹⁰⁸ Property Guru. (2010). Amendments to Land Strata Titles Act takes effect. Retrieved on 2nd November, 2018 from <https://www.propertyguru.com.sg/property-management-news/2010/7/28228/amendments-to-land-strata-titles-act-takes-effect>

¹⁰⁹ Australasian Legal Information Institute. (2018). CONVEYANCING ACT 1919 - Long Title. Retrieved on 2nd November, 2018 from http://www6.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/nsw/consol_act/ca1919141/longtitle.html

¹¹⁰ Conveyancing Legislation Amendment Bill 2018 (NSW) (Austl.). Retrieved from <https://www.legislation.nsw.gov.au/bills/b335f5b4-5064-484e-9d53-8195493b31d7>

- 6.16** 第128章的《土地註冊條例》於1844年刊憲，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，土地註冊處紀錄的備存，以及其他與土地註冊有關的事宜訂定條文。該條例於2002年進行修訂以成立中央土地註冊處，為全港物業提供中央註冊服務。澳洲的新南威爾士州房地產法案(Real Property Act)於1900年刊憲，並於2015年進行最近的一次修訂。該次修訂規定了註冊總署(Registrar-General)的權力、業權註冊的注意事項、註冊土地的交易（包括轉讓、租賃、抵押等）及土地搜查等。另外，南澳洲亦對當地的房地產法案進行類似的修訂。該法案於1886年刊憲，並於2016年進行最近的一次修訂¹¹²。修訂提出成立土地業權登記辦公室(Lands Titles Registration Office)以作土地業權登記、抵押、租賃、信託和轉讓等。
- 6.17** 在城市規劃方面，香港的《城市規劃條例》從1939年刊憲以後，只經過了2次的修訂。較新的一次修訂於2004年進行，修定了制訂圖則的程序及增加了公眾對規劃申請提出意見的程序，提高了規劃制度的透明度。然而，最後一次的修訂距今已超過十年，有關的法例是否仍適合用於現時香港的情況成疑。反觀其他國家的情況，新加坡有關城市規劃的條例 (Planning Act)(Cap.232)於1959年刊憲，最後的修訂於2017年進行¹¹³。該次修訂提高了未經授權進行發展的處罰，亦禁止了未經授權進行土地分割及在保護區內開發土地，以更有效地保護土地資源及改善執管行動。
- 6.18** 必須留意的是，始終每個國家和地區均有各自的情況，外國的法例修訂時間不一定反映他們的做法一定是最好的。我們希望指出的是，適時檢討及與時並進的法例對落實有效的土地管理政策有重要的影響。定時檢討現有的土地法例不但能確保法例配合政府施政方針，亦可修補法例漏洞，保障市民及政府土地財產安全及善用珍貴的土地資源。

建議四：精簡發展程序 提升效率

- 6.19** 第三章已經概述過香港現行地政的架構及工作，而第五章亦探討過地政工作欠統一所帶來的影響，以及執管土地契約欠缺效率及效用。
- 6.20** 地政總署需要處理的工作繁多，但其管理效率一直被人詬病，審計署亦多次針對地政總署不同範疇的工作效率提出意見。而土地註冊處方面，審計署報告亦提到土地註冊處3間新界查冊中心服務需求低，並持續出現營運虧損。在過去5年，每年均錄得營運虧損，介乎90萬元至200萬元不等，其中最嚴重的是荃灣查冊中心在2015-16年度錄得203.1萬元虧損¹¹⁴。就現時地政機關工作效率及質素不佳而言，我們分析後認為當中原因包括幾個：（一）資源不足；（二）既定程序過時及費時但未有檢討和更新；（三）問責性及透明度不足，未能釋除公眾疑慮；及（四）部門內部管理模式未能配合發展。

¹¹¹. Real Property Amendment (Electronic Conveyancing) Act 2015 No 23 (NSW) (Austl.). Retrieved from <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2015/23/sch1>

¹¹². Real Property Act 1886 (SA)(Austl.). Retrieved from <https://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/REAL%20PROPERTY%20ACT%201886/2017.10.23/1886.380.AUTH.PDF>

¹¹³. Planning Act, Rev. ed. Cap 232 (1998) (Singapore). Retrieved from <https://sso.agc.gov.sg/Act/PA1998>

¹¹⁴. RTHK. (2017年11月22日)。土地註冊處荃灣大埔元朗查冊中心使用率低長期虧損。
於2018年12月14日下載自：<http://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1366253-20171122.htm>

6.21 政府於2018年的施政報告表示，發展局已成立跨部門督導小組(下稱督導小組)，研究如何在部門內部以及跨部門之間精簡及改善審批項目的安排，從而加快發展進度。督導小組已就理順建築物高度限制、綠化覆蓋率及園境要求等發展審批工作，向土地及建設諮詢委員會下的聯合委員會諮詢意見。土地及建設諮詢委員會的職權是透過發展局局長向政府提出意見，範圍包括：有關規劃、土地和樓宇事項的政策和程序；由非政府或私人機構的倡議者提出，具較廣泛經濟或社會裨益的特定發展建議和項目；以及有助促進「起動九龍東」的政策、措施和特定發展建議。成員包括業界和專業團體提名的委員，以及來自廣泛專業界別的人士，包括工程、建造業、地產發展和行政、教育、法律、環境、金融、政策研究及社會服務¹¹⁵。土地及建設諮詢委員會成員具廣泛的專業知識和經驗，督導小組向委員會諮詢，可避免成員只是調派各部門內部人員負責研究工作，做成當局者迷的情況。我們肯定政府為精簡程序踏出第一步，並支持督導小組繼續就精簡及改善審批項目的安排進行研究，進一步改善現行的協作及統籌。此外，我們認為政府可增加督導小組及土地及建設諮詢委員會的資訊透明度，讓公眾可知悉研究的內容及進度。

建議五：制訂公開、透明的土地政策及地政系統

6.22 土地供應專責小組(下稱小組)在去年(2018)就18項土地供應選項舉行了廣泛的公眾諮詢¹¹⁶，引起全城熱論。但值得注意的是意見當中有不少是就小組及相關政府部門過往曾提供的資料提出質疑。市民認為資料不充足，亦不具體，沒有足夠討論空間；大部分市民不熟悉各個選項，甚至對土地供求概念模糊，難以討論。這正正反映出香港時下制訂公共政策的過程往往不夠公開和不透明；政府雖然有諮詢公眾的意圖，卻未有採用有效方法幫助市民清楚了解議題，更沒有認真評估諮詢的成效得失，顯露出政府內部缺乏創新思維。

6.23 舉例來說，政府一直沒有公開全港無論是政府土地或是私人土地閒置的情況。縱使小組發表的諮詢文件¹¹⁷中有提及閒置政府土地及以短期租約方式作臨時用途的政府土地，但亦只提及土地的數量、總面積及百分比分佈，並未詳細解釋閒置政府土地的定義、特徵、分佈圖、閒置原因、長遠規劃方案等等。市民走在街上，特別是新界地區，只會看見周圍不乏頹垣敗瓦、雜草叢生的荒廢土地，卻未有任何標示說明土地的「來龍去脈」，自然會認定政府效率低，在土地資源貧乏下仍不好好善用現有土地。在資料不公開和不透明的情況下，市民根本無從判斷政府就

¹¹⁵ 新聞公報。(2018)。土地及建設諮詢委員會名單公布。

於2018年12月14日下載自：https://www.devb.gov.hk/tc/publications_and_press_releases/press/index_id_10053.html

¹¹⁶ 土地供應專責小組。(2018)。土地供應專責小組的考量。

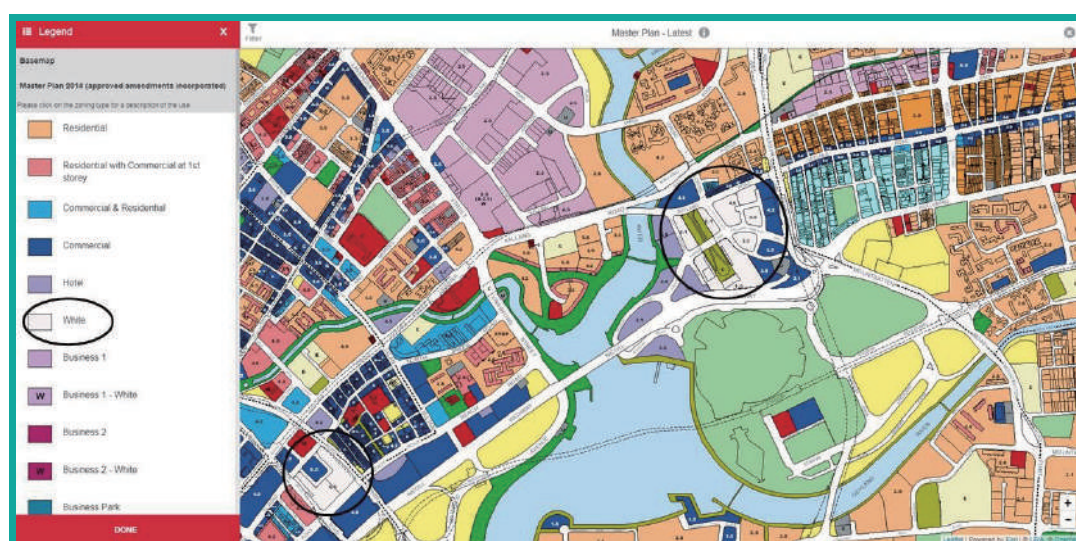
於2018年10月24日下載自：https://landforhongkong.hk/tc/demand_supply/consideration.php

¹¹⁷ 土地供應專責小組。(2018)。土地供應專責小組公眾參與書冊。

於2018年9月7日下載自：https://landforhongkong.hk/file/booklet/Land_Supply_Chi_Booklet.pdf

未有長遠用途的政府土地的規劃成效。反觀新加坡，就未有長遠用途的政府土地以及閒置政府土地（稱為白色地段（White Site））會首先一律進行平整及種植草皮，並插有「國有土地」的牌子，在等待市場決定土地未來用途的同時，先開放給市民享用¹¹⁸，因此市民很容易便能在街上分辨出白色地段。除此之外，市民只需瀏覽新加坡市區重建局（Urban Redevelopment Authority）（URA）的網上地理資訊地圖（URA Space）（圖七）¹¹⁹，便能得知全新加坡的白色地段分佈、土地數量、面積等等，資料公開又透明。

圖七 新加坡市區重建局網上地理資訊地圖上顯示出白色地段（圖中黑色圈）¹²⁰



參考資料：新加坡市區重建局¹²¹

¹¹⁸ 黃雲娜。（2018年8月13日）。【城規三部曲】新加坡土地利用的魔法--地圖小不點規劃大格局。香港01。下載自：<https://www.hk01.com/%E5%91%A8%E5%A0%B1/222161/%E5%9F%8E%E8%A6%8F%E4%B8%89%E9%83%A8%E6%9B%B2-%E6%96%B0%E5%8A%A0%E5%9D%A1%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E5%88%A9%E7%94%A8%E7%9A%84%E9%AD%94%E6%B3%95-%E5%9C%B0%E5%9C%96%E5%B0%8F%E4%B8%8D%E9%BB%9E%E8%A6%8F%E5%8A%83%E5%A4%A7%E6%A0%BC%E5%B1%80>

¹¹⁹ 詳情請參考URA Space網頁：<https://www.ura.gov.sg/maps2/>

¹²⁰ 此圖是節錄至URA Space網頁，並未顯示整個新加坡內的所有白色地段。

¹²¹ 詳情請參考URA Space網頁：<https://www.ura.gov.sg/maps2/>

6.24 另外，於「補地價」¹²² 計算方面亦充分顯露出政府在有關土地政策上欠透明。地政總署一直只有簡單說明申請人需要補回按舊契約條款發展與按新契約條款發展，兩者在市值方面的差額。專業產業測量師當然了解當中的細項如何計算，但一般市民根本無從得知發展商及政府雙方計算「補地價」的程序，亦無從判斷最終的「補地價」金額是否合理。因此，坊間出現不同聲音，包括「補地價」定價太高、太低、不合理、不透明等等，引起爭議，從而拖慢發展進度。此情況反映出不公開、不透明的土地政策絕對會對土地供應速度帶來影響。而相反，新加坡土地管理局(Singapore Land Authority)已將「補地價」¹²³ 的計算原則及方法刊登於網頁供有需要人士瀏覽，簡單易明¹²⁴。當然，畢竟「補地價」金額對整個發展項目的盈利影響甚大，因此仍然會惹來爭議。但起碼一般市民亦了解整個計算方法及流程，可以針對問題提出具體建議，而不是蒙在鼓裏，任由政府和發展商主導發展，值得香港政府參考反思。

6.25 土地問題需要制定合適的土地政策去解決；而土地政策則需要靠不同方面的支援，例如完善的地政系統去落實。首先，政府有必要參考外國成功案例，因應香港的需要，全面檢討在制訂和落實土地政策期間，將資料公開予市民參考的程度。時下香港的政治局勢緊張，市民對政府信任度每況愈下。如果政府可以致力增加土地政策的透明度，容許市民清楚了解情況，並且有機會真正參與其中，絕對有效減少各持份者的爭執和猜疑，亦有機會避免問題被政治化。除此之外，支援土地政策落實推行的地政系統亦有必要提升其透明度和用戶友好程度，例如在地政總署的網頁及地理資訊地圖中加入更多有關土地資源的資料、將文本資料地圖化、公開一直備受外界質疑的地政資料例如閒置土地的詳細分佈和「補地價」的詳細計算方法等。當然，政府亦應考慮儘快將提升地理資訊系統納入「香港城市智慧藍圖」的研究範圍當中，踏出第一步，然後再慢慢逐步全面提升整個地政系統的公開性及透明度，從而加強土地管理效用。

¹²². 業權人申請更改土地用途時，程序上需要修訂土地契約條款或辦理換地申請。如因修訂契約或換地而令該土地增值，政府會根據新舊契約條款上所核准的不同土地發展限制，向業主徵收「補地價」。

¹²³. 新批出的政府土地是以原來政府土地用途價值及發展參數與新批規劃申請內列明的土地用途價值及發展參數的差額作「補地價」；而已經批出的租賃契約則會按照一套特定調整公式計算需要補償的地價金額。

¹²⁴. Singapore Land Authority. (2010). The Differential Premium System.
Retrieved from: <https://www.sla.gov.sg/Portals/0/Services/Land%20Lease%20Conditions/DP%20policy%20wef%2031%20Jul%202000.pdf>



第七章
結語

- 7.1** 面對香港土地資源緊絀、社會對土地需求日益增加，以及土地供應未能配合急速的經濟及社會發展的挑戰，現屆特區政府正努力尋求多管齊下的土地供應方案。然而，我們相信增加土地供應只是解決香港土地問題的其中一個方法。由於增加土地供應的選項如填海和發展岩洞及地下空間等往往需要大量金錢及時間，因此政府亦需積極探討如何善用現有土地資源並地盡其用。
- 7.2** 我們認為及早預測根本的土地問題並尋找合適及長遠的解決方法，才能對香港土地問題治標治本。因此，要長遠解決土地資源短缺及行政問題，必須同時優化土地行政系統。本報告針對香港的土地行政政策提出短、中期及長遠建議。我們建議：(一)全面改革地政系統，走向電子化並為市民提供綜合數據平台進行一切土地發展事宜，以加快土地發展步伐；(二)有系統地分配人手及加強人才培訓，投放更多資源以鼓勵大專開辦地政或土地管理相關課程，因應香港獨有的土地及房屋發展狀況，培養地政人才為社會服務；(三)全面檢討現時的土地法例，並適時檢討法例以修補法例漏洞，善用土地資源；(四)精簡發展程序，提升效率，跨部門督導小組應繼續就精簡及改善審批項目的安排進行研究，並改善督導小組及土地及建設諮詢委員會的資訊透明度，提升地政工作效率並加強部門之間的協調；以及(五)制訂公開、透明的土地政策及地政系統，公開地政資料，讓市民能在知情的情況下參與土地運用的討論。
- 7.3** 在過往數十年，香港市民較為著重土地開發、業權、發展等議題，土地及樓宇投資買賣亦是市民茶餘飯後的話題，偏偏土地行政作為推動良好土地資源管理的最大支援卻甚少人關注。本報告旨在深入淺出地檢視香港的土地行政架構及系統，提出可行的建議及發展方向，希望現屆政府可把握機遇，與市民大眾同憂同行，全面革新香港地政系統。我們相信政府如能儘快展開地政系統的詳細研究，將有助提升現有地政系統，使土地資源發揮最大潛力，有效加快香港未來發展步伐。

附錄

世界銀行——營商環境報告2018內土地管理系統質量指數的詳細評分

香港的設施可靠性指數評估 2018

負責房地產註冊的機構是甚麼？	土地註冊處
大部分的契約或業權紀錄是以甚麼形式保存——紙張或是電腦化（掃描或是完全電子化）？	電腦/完全電子化
是否有電子數據庫以檢查產權負擔（留置權、按揭、限制等）？	有
負責顯示法定邊界的圖則的機構是甚麼？	地政總署測繪處
大部分的地段圖則是以甚麼形式保存——紙張或是電腦化（掃描或是完全電子化）？	電腦/完全電子化
是否有電子數據庫以記錄邊界、檢查圖則及提供地籍資訊（地理資訊系統）？	有
負責房地產註冊的機構及負責地圖的機構的資料保存在單一數據庫、不同但連接的數據庫或是不同的數據庫？	不同但連接的數據庫
負責房地產註冊的機構及負責地圖的機構是否採用相同的物業識別號碼？	是

香港的信息透明度指數評估 2018

誰可以從負責房地產註冊的機構獲得土地擁有權資訊？	任何人在繳費後
土地交易過程中所需的資料是否公開？如是，以甚麼形式？ 相關網站：	是；線上 綜合註冊資訊系統網上服務： https://www1.iris.gov.hk/eservices/
與土地交易相關的收費表是否公開？如是，以甚麼形式？ 相關網站：	是；線上 土地註冊處： http://www.landreg.gov.hk/en/services/reg_fee.htm
負責房地產註冊的機構會否提供具法定效力的文件證明該土地擁有權的擁有時限？如會，以甚麼模式？ 相關網站：	是；線上 土地註冊處： http://www.landreg.gov.hk/en/about/perform.htm
是否有特定及獨立的機制就針對負責房地產註冊的機構的投訴備案？ 聯絡資料：	有 土地註冊處： http://www.landreg.gov.hk/en/contact/contact.htm
是否有公開、正式的數據追蹤物業交易數目？	有
2016年的物業轉讓數目：	73,004
誰可以參考地段地圖？	任何人皆可免費參考
參考地段地圖的收費表是否公開？如是，以甚麼形式？ 相關網站：	是；線上 地政總署： http://www.landsd.gov.hk/mapping/en/digital-map/common/doc/pricelist.pdf

負責供應地圖的機構會否會在特定時限內提供最新的地圖？
如會，以甚麼模式？
相關網站：

會：線上

地政總署：
http://www.landsd.gov.hk/en/images/doc/pledge2016_e.pdf

是否有特定及獨立的機制就針對負責供應地圖的機構的投訴備案？
聯絡資料：

有
地政總署：
<http://www2.map.gov.hk/gih3/feedback/home.do?action=home&lang=tw>

香港的地理覆蓋指數評估

是否所有於經濟體系內的私人土地皆已於負責房地產註冊的機構正式登記？	是
是否所有於最大城市內的私人土地皆已於負責房地產註冊的機構正式登記？	是
是否所有於經濟體系內的私人土地皆受地圖覆蓋？	是
是否所有於經濟體系內的私人土地皆受地圖覆蓋？	是

香港的土地爭議解決指數評估

是否有法例規定所有物業買賣交易必須於負責房地產註冊的機構註冊，讓第三方監察？	是
房地產登記制度是否受國家或私人擔保約束？	否
負責房地產註冊的機構是否有特定的賠償機制來彌補真誠參與房地產交易、卻因為土地註冊處錯誤核證信息而遭受損失的持分者？	否
是否有法例要求管制物業交易所需文件的合法性（例如：檢查合約是否符合法例所需）？ 由誰負責檢查？	有 律師
法律系統有否要求物業交易中需進行身份識別？ 由誰負責識別？	有 律師
是否有全國數據庫以確保身份文件的準確性？	有
一宗因雙方就物業（價值人均國民總收入的50倍，並位於最大商業城市）租用權產生的標準土地爭議，會由哪個法庭負責原訟？	香港區域法院
獲得原訟法庭就土地爭議案件（每有覆核）作出決定平均需時多久？	1-2年
是否有公開的土地爭議的數據？	否
2016年的土地爭議數目：	/

香港的平等獲得財產權指數評估

未婚男女是否擁有平等物業擁有權？	是
已婚男女是否擁有平等物業擁有權？	是

比較新加坡與香港的電子地理空間資訊設施

新加坡	香港
數據中心/平台	
OneMap	地理資訊地圖GeoInfo Map
Integrated Land Information Service (INLIS)	綜合註冊資訊系統 (Integrated Registration Information System)
State Property Information Online (SPIO)	物業資訊網 (Property Information Online)
Singapore Satellite Positioning Reference Network (SiReNT)	香港衛星定位參考站網 (SatRef)
MyProperty	綜合註冊資訊系統
電子服務 (申請、遞交電子表格、地圖服務等)	
Land Dealing Approval Unit (LDAU) e-Application	沒有相關設施
Singapore Titles Automated Registration System (STARS) eLodgment	綜合註冊資訊系統
Temporary Occupation Licence (TOL) Application	沒有相關設施

香港部分土地相關法例

條例/規例	刊憲年份	修改年份 (從2000年)	修改內容
第28章 《土地(雜項條文)條例》	1972	《2003年土地(雜項條文)(修訂)條例》 (2003年第17號條例)	- 加入相關條文管制在未批租土地範圍內的挖掘 - 在適當的訂明費用繳付後，按適合的條件發出挖掘准許證，授權在未批租土地範圍內進行和維持挖掘工作，並對延期的工程加收徵費
		《2015年土地(雜項條文)(修訂)條例》 (2015年第3號條例)	加重關乎佔用未批租土地的罪行的罰則，並就相關事宜訂定條文
第40章 《政府租契條例》	1973	無	/
第121章 《建築物條例 (新界適用)條例》	1987	無	/
第123章 《建築物條例》	1955	《2000年建築物(修訂)條例》 (2000年第39號條例)	- 在新落成建築物提供樓面空間作物料回收 - 檢討岩土工程的設計 - 調整認可人士及註冊結構工程師的註冊收費 - 給予旅館發展建築優惠 - 在新落成建築物提供設施，供電訊及廣播網絡營辦商使用
		《2004年建築物(修訂)條例》 (2004年第15號條例)	- 引入警告通知、檢控不合作業主及提高某些違反建築物條例的刑罰 - 規定所有新發展項目必須提供緊急車輛通道 - 為查閱樓宇紀錄及複印非核証副本等服務引入新的收費機制，有關收費水平將以「用者自付」原則訂定 - 對涉及岩土工程的建築項目，必須聘請註冊岩土工程師
		《2008年建築物(修訂)條例》 (2008年第20號條例)	- 引入小型工程監管制度 - 為關乎性質屬小型工程的建築工程及獲准處理該等工程的人的委任、管制及職責的事宜作出規定 - 為使拆卸命令不會就某些類型的未獲授權的構造物或建築工程而發出，訂定一項計劃 - 為關乎建築物外的伸出物的事宜作出規定 - 規定某些指定工程及沒有負載額外負荷的建築工程獲豁免而不受該條例的規管 - 澄清從名冊刪除姓名或名稱的程序 - 就研訊費用的追討作出規定 - 為關乎公眾查閱建築事務監督備存的資料的事宜作出規定

第123章 《建築物條例》	1955	《2011年建築物(修訂)條例》 (2011年第16號條例)	引入強制驗樓計劃及強制驗窗計劃，就為防止建築物變得不安全而對建築物作定期檢驗及相關修葺訂定條文
		《2012年建築物法例(修訂)條例》 (2012年第24號條例)	- 關於發出手令以授權進入處所或土地的事宜訂定條文 - 規定註冊檢驗人員須將若干違例建築工程通知建築事務監督 - 就建築事務監督可根據《建築物條例》追討的費用的附加費訂定條文
第123章附屬法例 F 《建築物(規劃)規例》	1956	《2000年建築物(修訂)條例》 (2000年第39號條例)	允許建築事務監督把旅館建築物視作非住用建築物
		《2004年建築物(修訂)條例》 (2004年第15號條例)	增加建築物的緊急車輛通道設計規定
		《2005年建築物(規劃)(修訂)規例條例》 (2005年第110號法律公告)	- 澄清《建築物條例》中可用作地盤分類的「街道」須符合的準則 - 澄清各地盤的可容許發展參數由建築事務監督決定
		《2008年建築物(規劃)(修訂)規例條例》 (2008年第124號法律公告)	改進為殘疾人士提供進出和使用建築物及其設施的設計規定
第124章 《收回土地條例》	1900	無	/
第126章 《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》	1970	無	/
第128章 《土地註冊條例》	1844	《2002年土地註冊(修訂)條例》 (2002年第20號條例)	- 把土地註冊處新界各分區辦事處和市區土地註冊處合併為一個中央土地註冊處，為全港物業提供中央註冊服務。根據中央註冊制度，所有物業交易的註冊工作都會在土地註冊處金鐘道辦事處辦理 - 推出彩色圖則影像處理服務 - 改善土地註冊處註冊和查冊服務，並且對土地註冊處部分現行運作模式作出規管

第131章 《城市規劃條例》	1939	《2004年城市規劃(修訂)條例》 (2004年第25號條例)	- 修定一些技術漏洞，以改善強制執行規劃管制的效率和成效 - 修定制訂圖則的程序及讓公眾對規劃申請提出意見以提高規劃制度的透明度
第219章 《物業轉易及財產條例》	1984	《2003年法律修訂及改革(雜項規定)條例》 (2003年第14號條例)	增加有關業權證明及契據已由法團妥為簽立的推定
		《2008年成文法(雜項規定)(第2號)條例》 (2008年第25號條例)	增加有關賣方需要向買方交付契據或業權文件正本的規定
第344章 《建築物管理條例》	1970	《2000年建築物管理(修訂)條例》 (2000年第69號條例)	- 強制業主委任一名經理人以處理樓宇管理和維護問題 - 通過一系列措施以提高建築物管理標準
		《2007 建築物管理(修訂)條例》 (2007年第5號條例)	規定大會的程序要求、規定終止任命經理人和移交安排的機制，及規定法團提供財務報告的安排等
第370章 《道路(工程、使用及補償)條例》	1982	無	/
第473章 《土地測量條例》	1995	無	/

土地行政新思維

全面提升地政系統

New Mindset for Land Administration

Upgrading Land Administration System in a Holistic Way

作者 Author

江玉歡 Doreen Kong

李樂敏 Joyce Lee

出版 Publisher

香港政策研究所 Hong Kong Policy Research
Institute Ltd.

地址 Address

香港新界葵涌葵昌道8號萬泰中心14樓1409-1413室
Unit 1409-1413, 14/F, Manhattan Centre, 8 Kwai
Cheong Road, Kwai Chung, N.T., Hong Kong

電話 Tel.

(852)3920 0688

傳真 Fax.

(852)2648 4303

網址 Website

<http://www.hkpri.org.hk>

電郵 Email

info@hongkongvision.org.hk

hkpri@hkpri.org.hk

出版日期 2019年2月

Published in February, 2019

承印 Printer

保諾時網上印刷有限公司 Promise Network
Printing Limited

美術及排版 Art and Typesetting

Seetell Limited

ISBN

978-962-8240-24-1



Tel: +852 3920 0688

Fax: +852 2648 4303

Email: info@hongkongvision.org.hk

Website: <http://hongkongvision.org.hk>

Address:

Unit 1409-1413, 14/F, Manhattan Centre,

8 Kwai Cheong Road, Kwai Chung,

N.T., Hong Kong

ISBN :



9 789628 240241