



經濟分析及方便營商處：

契約修訂和換地申請處理程序檢討

總結報告 – 報告摘要

2007年2月7日

報告摘要

我們的工作

- 1.1 本總結報告就經濟分析及方便營商處所委託的顧問研究，詳列我們的研究成果和建議。這一顧問研究旨在探討契約修訂和換地申請的處理流程。
- 1.2 本顧問研究的主要目的，在於提出多項建議以便地政總署可加快處理契約修訂和換地的申請事宜。通過本顧問研究，我們檢視了當前的各種安排，明確了現行制度的樽頸地帶和延誤原因以至需予改善的範疇。根據有關分析，我們就短期、中期和長遠的改善事項提出了一系列建議。

主要研究成果和觀察所得

- 1.3 以下總結了我們的主要研究成果和觀察所得：
 - 1.3.1 相對於其他發達地區而言，香港的土地行政制度有其獨特之處。
 - 1.3.2 來自換地及契約修訂的補價收益是香港特區政府的重要收入來源。
 - 1.3.3 地政總署作為政府部門代表其他部門履行土地用途、發展管制和政策目標時，與其作為政府的土地業權代理人的角色可能存在衝突。
 - 1.3.4 多年來，這兩種彼此互異角色間的界限已漸趨模糊。影響所及，有意見認為現時在土地行政上，地政總署與其他政府部門之間存在重疊現象。
 - 1.3.5 上述現象可導致工作所需的努力重複，並令發展項目因相關政府部門在不同階段的重複傳閱而受到影響。
 - 1.3.6 在處理契約修訂和換地的過程中，其他部門透過地政總署執行各自的政策目標和發展管制規定，而地政總署得就每一個案所出現的矛盾和不一致之處尋求解決方案。儘管地政總署已一直致力於加快處理這些涉及其他不同部門的申請流程，此做法導致契約修訂和換地的申請流程頗為複雜，並大大加重了地政總署的工作負擔。
 - 1.3.7 地政總署就各個工作步驟的完成時序訂立了一系列服務承諾和內部目標。地政總署關於契約修訂的四個服務承諾分別為：在 **3** 周內回覆申請；收到有效的契約修訂申請書後，在 **22** 周內發信予申請人提出暫定基本條款建議書或否決其申請；收到申請人就最終的基本條款及補地價建議所作的具約束力的基本條款接納書後，在 **12** 周內發出法律文件；在 **12** 周內完成技術性的契約修訂。地政總署在大多數情況下均能履行或大致履行上述承諾和目標。若單就地政總署的工作環節而言，過去三年，處理申請個案的平均時間為 **296** 天（此為 **2003** 至 **2005** 年間簽訂包括技術性和非技術性個案在內的所有申請的總平均應計算日數）。
 - 1.3.8 但這些服務承諾和工作表現並不適用於牽涉其他部門或申請人的工作環節。過去三年，處理申請個案的平均所需時間可以非常冗長：平均而言，需時 **719** 天（指 **2003-2005** 財政年度所簽訂的非技術性個案），而且差異甚大，某些個案或需時更長。比較上述兩個數字，便可得知這些申請個案的處理時間，平均而言，約有六成屬於「不應計算日數」（鑒於這些數據各有不同的計算基準，五至六成或者更接近實際情況）。

- 1.3.9 地產界及相關專業界別都甚為關注契約修訂和換地申請的所需處理時間，認為這會影響地產市場的有效運作和香港作為投資中心的吸引力。
- 1.3.10 就契約修訂及換地申請的處理工作而言，地政總署認為現時只能對其直接控制範圍內的工作環節負責（實際上指「應計算日數」），對於其控制範圍以外的環節則無從負責。這些屬於「不應計算日數」的環節包括：由其他政府部門作主導（如：地政總署將申請個案轉呈其他部門以諮詢其意見，故而必須等待這些部門的回覆）；政府等候申請人提供進一步的資料；申請人變更申請內容；申請人與地政總署就建議書條款進行磋商等等。地政總署指出就建議書條款達成協議的所需時間，與地產市場的狀況往往息息相關，因為地產市道暢旺之時，申請人會希望從速處理有關事宜。
- 1.3.11 我們認為地政總署未能充分控制「不應計算日數」，意味著各有關方面存有不同期望。因為一方面申請人只關心政府處理其申請個案的整體所需時間，而政府內部負責此一流程的主要部門（地政總署）則認為只能對其直接控制範圍內的流程環節負責。
- 1.3.12 我們認為這是一個相當嚴重的問題，因為分區地政處內負責處理契約修訂/換地申請的員工，並不是全職致力於這項工作上，而是在各種優先任務之間尋求平衡，實際上部分有待處理的任務可能被視為更加迫切。這些其它任務包括：通過拍賣、投標、私人協約方式賣地和批地；簽發和續訂短期租約、短期豁免書和短期牌照；分配土地予政府部門；審批建築圖則、景觀圖和樹木保護圖；簽發滿意紙；評估法定賠償；就執行契約條款行動進行估價；就規劃申請、城市規劃和規劃研究、工務項目提供意見；管理政府土地；參與契約執行工作等等。
- 1.3.13 地政總署的 2470 位員工之中（指直接執行地政總署工作的員工，但不包括一般職系人員和輔助人員），估計約有 4% 的人力，即相當於 107 位全職員工(Full-Time Equivalents)是負責處理換地和契約修訂事宜。其中，包括了 24.5 位相當於全職產業測量師及 46.5 位相當於非產業測量師的人力資源在地政處承擔主要的處理申請工作。
- 1.3.14 地政總署管理層和員工都一致認為負責契約修訂和換地工作的人力資源並不足夠，並認為這是導致地政總署未能進一步改善其服務承諾，或未能更有效協調各相關部門工作的主要原因。地政總署表示早前研究指出地政處在 1995 年用於從事此項工作的相當有關全職員工數目為 127 位。這意味著自當年起，地政處由於要處理遞增了的工作量，並須履行多種不同領域的職務之服務承諾，削弱投入此類土地交易工作的人力資源。

主要結論

- 1.4 我們根據上述研究得出以下結論：
- 1.4.1 處理契約修訂和換地申請的整個流程往往需時長久，許多有關人士認為這會阻礙香港地產市場的有效運作。
- 1.4.2 假如相關部門和政策局都準備對現行制度進行一系列短期、中期和長遠的改善措施，我們相信可在相當程度上縮減契約修訂和換地申請的處理時間。
- 1.4.3 最根本的改變，在於地政總署將其契約條件局限於業主與承租人之間的租務

事項上，留待其他部門通過各自的具體政策及相關條例所賦予的權力，實現各自的政策目標。這一改變將可大大縮減地政總署目前與其他部門所進行的諮詢活動，以及為解決各部門之間的分歧所投入的時間。

- 1.4.4 由於這一建議對香港政府一貫的土地行政方式將帶來重大改變，因而需要時間對此進行充分考慮、準備和引進。
- 1.4.5 在推行這一項改變前，我們建議成立具備綜合管理架構、具備經改良的個案管理和跟進系統的專責小組，以處理契約修訂和換地事宜。我們亦期望這些專責小組的作業文化能得到更新，從而帶領推動和加快契約修訂和換地申請的整個作業流程，包括由其他部門/政策局及申請人作主導的作業環節。當然，就算這一步得到落實，仍須通過成效評估措施以分辨哪些環節需時運作，哪些環節出現延誤。
- 1.4.6 我們亦建議對估價的執行和審核方法進行重要改動，因為這一環節是導致契約修訂和換地申請個案處理需時的重要原因。

建議

1.5 我們的建議涉及多個範疇：

- 1.5.1 契約條件應局限於業主與承租人之間的事項上，藉此簡化和加快契約修訂和換地申請的處理流程。所謂業主與承租人之間的事項，是指直接影響業主和承租人權益的事項，例如控制土地用途以保障土地所代表的資產，以及財務條款的協議，而非那些應通過相關法例進行的管制及公共政策事宜。
- 1.5.2 在地政總署內部建立綜合及專責小組，專責處理契約修訂和換地申請以至簽訂契約的階段，並加強個案管理以及管理層對申請處理進度的監察，以減少員工需同時處理各類不同迫切性事項而產生的問題。
- 1.5.3 為了簡化土地補價估值工作，我們建議專責小組的工作只限於提供估值報告的背景環節，並由地政總署總部統一處理實質的估值工作。我們提出兩個方案以符合監察與制衡方面的要求：地政總署可維持現時向估價會議呈交由總部進行的獨立審計的做法；或不再跟循這一步驟（這是較佳做法），而是倚仗估價會議負責有關工作。我們認為後者是當前較為務實的安排。
- 1.5.4 建議通過房屋及規劃地政局和環境運輸及工務局的支持，授予地政總署適當權力，以便地政總署在向其他部門傳閱申請個案時，可提升本身的協調能力並藉此獲得部門的良好反應。
- 1.5.5 建議推行一系列其他措施，包括申請前的諮詢服務，以及對申請資料發出進一步指導，藉此提升個案申請書的質素，從而加快和簡化有關流程。
- 1.5.6 我們建議對人力資源的管理和調度方法進行重大改變。如果專責小組和估價組無法獲得充裕的人力資源，這一建議將無法成功落實。我們根據目前有限資料，評估了為落實上述建議的所需資源。由於不同個案性質的差異甚大，而且到目前為止，每一個案的平均工作量仍未有可靠數據，我們無法對處理契約修訂和換地申請的所需人力資源進行自下而上的計算。我們建議專責小組處理五個分區的契約修訂和換地申請事宜，並建議對估值工作進行集中處理，我們探討了這一建議的所需人手編制。我們對這五個分區進行了估算，認為應增加 10 至 19 位員工（但實際數字視乎相關假設而定），另應增加 4

位員工專責集中估值事宜（若要保留獨立審計角色，則可能需要增加至 12 位員工；若要加強隊伍實力，以及全面保留審計職能，則須進一步增加員工數目）。我們亦指出需要一些其他職位去落實其他方面的建議。

- 1.5.7 為全面落實引用專責小組的模式作準備，我們建議先行在兩個分區設立專責小組以試驗方式運作。此舉既可用於試驗最切實可行的實施方法，亦可讓我們以較有限的規模試驗出實際所需的資源水平。地政總署已強調若要取得成效，必須取得額外資源以便對有關方法進行試驗。我們已在報告正文內對試驗期間可用的資源水平（4 至 7 位額外員工）進行了概括說明。
- 1.5.8 中期而言，我們所建議的綜合方法一經實施，再配合大幅改良的管理資訊，地政總署將能更有效地評估所需資源的最佳水平，從而調度資源以應付未來的工作量。
- 1.6 上述所有建議之中，我們認為設立專責小組和集中估價工作，最能在短期內加快申請個案的處理時間，但條件是這些專責小組必須獲得充裕的人力資源。地政處的專業人員現時負責履行一系列職能，而處理契約修訂/換地申請只是其中之一。他們在時間上往往難於兼顧不同職務，因而影響實際投入契約修訂/換地工作的時間。或許更為重要的是，這些專責小組將建立一個整合而專屬的管理架構和團隊，從而集中提升這方面的服務水平。地政總署亦強調其他服務不能因此受到影響。

成效 - 減省個案處理時間

- 1.7 我們相信這些建議可大大減省從收到有效申請書到個案終結的處理時間。我們認為地政總署除了履行其在個別環節的服務承諾外，還應尋求減省申請個案所需的整體時間。當然，地政總署在減省其他環節的處理時間上，其能力將取決於房屋及規劃地政局、環境運輸及工務局和其他決策局的支持，以及其他部門以至申請人的支持和合作。
- 1.8 鑒於上述管理改革的性質，以及對於所需資源水平的評估需要，我們現階段很難釐訂出一些可量化的改進目標。只有當我們的所有建議一一落實之後，以及由新成立的專責小組組成的管理隊伍利用大幅改良的管理資訊對其服務表現和改進前景進行評估後，地政總署在處理時間上的減省幅度才可變得清晰。
- 1.9 儘管如是，我們相信設立可量化的改進目標仍然十分重要，因其將表明政府尤其是地政總署會致力縮短契約修訂和換地申請的處理時間。由於業界及相關專業人士甚為關注目前申請個案的處理時間，我們認為這是一個不可或缺的回應。我們相信，當我們的建議（包括我們就簡化估價和審計工作所提出的建議）全面落實之後，並在充裕資源的支援之下，應可把整體處理時間的「應計算日數」減少 20%。由於我們所建議的改變大部分集中在提升流程管理而非流程改變方面，這項估計是基於我們對改善程度的判斷，並參考其他地區類似管理改革的成效而成。實際所達致的減省幅度，將視乎具體的實施經驗而定。我們建議地政總署在落實我們的建議期間，以循序漸進的方式實現其減省時間的目標，並以持續改善為其宗旨。另一方面，地政總署必須按照政府就上述建議所作出的決定和實施步伐制訂相關的具體目標。

- 1.10 此外，正如上文所說，我們建議授權地政總署以更有效的方式協調部門之間的諮詢工作，並向申請人提供更有效的指導和支援，將可能減少部份「不應計算日數」的環節，該類環節估計約佔整體處理時間 50%至 60%，儘管最終這方面的成效仍須取決於其他部門和申請人士的合作。

建議細節

- 1.11 下面詳細列出我們的建議，以及這些建議的大致推行時間。我們把這些建議歸入三類：短期（一年內），中期（兩年內），長遠（三年內，個別環節有待此後繼續推行）。
- 1.12 作為一個整體建議，我們提議地政總署在考慮和推行我們的建議之時，應視之為一個由地政總署高層負責推動的綜合變革項目，矢志於大幅減省契約修訂和換地申請的所需處理時間。我們在下表重申這一建議，冀此可作為全面推行建議的備忘。
- 1.13 我們的建議分為七大類別：
- 1.13.1 局限契約條件於業主和承租人之間的租務事宜
 - 1.13.2 成立專責小組處理契約修訂和換地申請事宜
 - 1.13.3 加強監管和管理申請的進度
 - 1.13.4 由地政總署總部集中處理土地補價估值工作
 - 1.13.5 改善跨部門的協調工作
 - 1.13.6 處理申請流程的其他建議
 - 1.13.7 落實建議期間，顧及組織架構、技能和文化方面的因素

	將契約條件局限於業主和承租人之間的租務事宜上
短期	1 建議政府考慮本報告所提出的論點和建議，並決定是否將契約條件局限於業主與承租人之間的租務事宜上（政府可考慮對澳洲首都直轄區的相關措施進行考察）；為此，政府有必要通過特定機制衡量這一長遠建議，並在適當情況下致力落實建議 2 和建議 3。
中期	2 檢訂契約條件所牽涉的其他政策和規管問題的性質和目標，以確定在審批和執行上是否存在其他機制，或是否須要建立這些機制，並確保這些機制能按時運作以便縮短整個工作流程的所需時間。
長遠	3 按照既定時間表推行經過各方協商的改變措施，致力將契約條件局限於業主與承租人之間的租務事宜上。

成立專責小組處理契約修訂和換地申請事宜	
短期	<p>4 建議地政總署考慮本報告就專責小組的編制所提出的方案，從而就最合適的運作安排作出決定。我們建議在 4 個市區和 1 個新界分區內成立專責小組，因目前這些分區的工作量正需要這些工作隊伍來處理。但地政總署應以彈性方式決定這些專責小組最適當的組織架構和隊伍編制。</p> <p>5 根據本報告所估計的額外所需資源(為這 5 個分區增加 10 至 19 位員工)，地政總署應進一步探討這一方面的資源需求，並就所需的額外資源尋求政府內部的共識。</p> <p>6 考慮以試驗方式在一個市區的分區地政處和一個新界分區地政處內設立專責小組，以處理契約修訂和換地申請事宜。正如本報告所指出，此舉必須配以額外資源(為這兩個分區增加 4 至 7 位員工)。</p> <p>7 若地政總署決定不全面開展專責小組或試點，可考慮在總部內成立一支隊伍專責監察和跟進契約修訂和換地申請的處理進度，而與這支核心隊伍合作共事的分區地政處員工，仍會繼續處理一系列不同職務。</p>
中期	<p>8 (按照試點所總結的經驗)全面籌組專責小組以處理契約修訂和換地申請事宜，包括從申請以至簽訂契約的各個環節。</p>

	加強監管和管理申請的進度
短期	<p>9 採用更詳盡而嚴格的個案管理和跟進方法，以便新成立的專責小組的管理層可對契約修訂和換地流程的實際運作採取更有效率的管理。</p> <p>10 將定期召開的個案監察會議改爲一對一（分區高級產業測量師對產業測量師）或二對一（分區地政專員及高級產業測量師對產業測量師）的形式。</p> <p>11 充分利用現行的個案管理系統以配合將予提升的個案管理和監察能力。</p> <p>12 對個案監察和跟進工作的要求進行詳細定義，以決定能否以更有效的方式運用現行的個案管理系統以達至其要求，抑或另須加強其功能或予以更換。</p> <p>13 倘若必須加強功能或更換系統，應評估其所需工作和費用。</p> <p>14 就建立網上系統容許申請人士自行跟進個案進度，評估這一服務的可行性和需求，以及申請人士的使用意欲和支持度。</p>
中期	<p>15 考慮和計劃實施網上系統以容許申請人士自行跟進個案進度（但必須先解決建議 14 的可行性等問題）。</p>

由地政總署總部集中處理土地補價估值工作	
短期	<p>16 建議集中處理估價工作，以克服當前先由分區地政處負責初步估值、繼而由地政總署總部的估價組另行作出估值的問題。</p> <p>17 就我們所建議的方案（以估價會議作為流程中的制衡以及確保估價公正性的機制），諮詢廉政公署的意見。</p> <p>18 地政總署應進一步審訂集中估價建議的所需資源，包括考慮增加 4 位員工專責有關工作的建議（若要全面保留審計角色，則需增加至 12 位員工；若要增強隊伍實力，更需要進一步增加員工數目），並就所需的額外資源尋求政府內部的共識。</p>
中期	<p>19 推行包括以下元素的新估價流程。</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 成立專責小組（參見上文分析）集中處理估值報告的背景環節（並非實際的估價工作） ▪ 由強化後的估價組透過評核隊伍執行實質的估價工作 ▪ 估價會議對估價工作進行審核，以確保估價流程順利運作及其公正性 <p>20 倘若廉政公署認為我們所建議的保障及制衡措施尚未足夠，可考慮在估價組內設立評核隊伍以執行估價工作，並成立一支獨立的估價審計隊伍（但需額外資源，所節省的時間亦較少）。我們希望如需在估價會議之外獨立執行審計職能，這應該是非百分百的審計，這樣才可減少這一措施對集中估值的成本和效益所造成的影響。</p>

	改善跨部門的協調工作
短期	<p>21 由房屋及規劃地政局以及包括環境運輸及工務局在內的其他相關決策局（或其他中央機關）向所有受影響的部門發出聯署信函，強調必須重視契約修訂和換地申請的處理工作，有關部門應派出具有足夠代表性和個案知識的員工出席地區地政會議，並積極參與推行本報告所提出的建議。</p> <p>22 設定時限，一旦期限屆滿，地政總署必須將有效申請呈交地區地政會議審議，或向申請人士發信詳細解釋有關問題以及地區地政會議暫時不能討論其個案的原因。地政總署內部必須對其實際時限再作商議，並在提升服務水平的同時，經常加以檢討。我們建議地政總署在確認申請的四個月後，若地區地政會議尚未討論其申請個案或在下月內仍不擬討論其申請，便應儘早發信通知申請人士。</p> <p>23 更新並加強地區地政會議作為解決問題中心的角色。</p>
中期	<p>24 與其他部門共同檢討對其傳閱申請個案的回應時限。</p> <p>25 上文第 12 項有關加強現有個案管理系統的建議，應包括在該系統內加入可跟進各部門傳閱申請個案的起始日期及其回應日期的功能。</p> <p>26 分析有關數據以比較各部門在回應地政總署方面的相對表現，並向經常參與契約修訂和換地工作的部門傳閱有關資料，藉此對其表現與履行服務承諾的情況進行對比。</p> <p>27 如果某部門經常未能遵守這一協議時限，應通過其他部門的首長或在必要時通過決策局反映有關問題。</p> <p>28 若未能成功控制和監察部門的回應時間，應考慮就部門回應訂出一個截止時限，時限過後應將有關個案呈交地區地政會議。未能在截止時限內作出回應的部門，必須在發出地區地政會議文件之前提交意見，或直接在會上表達其觀點。這一建議旨在將未能及時回應視同接納。但當某一問題需要先行獲得解決，才可簽署具約束力的協議時，此舉便難免有其現實上的局限。</p> <p>29 致力識別部門之間往往出現分歧的局面，並制定一個為各部門所接受的政策方針，而非就每一個案尋找個別的解決方法。</p>

	處理申請流程的其他建議
短期	<p>30 作為一個整體建議，地政總署在考慮及推行我們的建議時，應視之為一個由地政總署高層負責推動的綜合變革項目，矢志於大幅減省契約修訂和換地申請的所需處理時間。</p> <p>31 考慮設立一個非正式的諮詢機制，以便申請人在提交申請書前，可透過這一渠道就較為複雜的申請個案向主要部門查詢，並協議出最合適的處理方法。為此，申請人可先行接觸地政總署。</p> <p>32 地政總署應訂立一份綱要或核對清單，以供申請人士在提交申請書及有關的資料時參考；至於具體方法和格式，則由地政總署在諮詢業界意見後著手草擬。</p>
中期	<p>33 地政總署應考慮是否進一步統一契約修訂和換地條款。</p> <p>34 建立契約條款先例的資料庫，以供負責為契約修訂和換地新個案制訂相關條款的員工參考。</p>

落實建議期間，顧及組織架構、技能和文化方面的因素	
短期	<p>35 就有助於順利推行上述建議並實現計劃中效益的各種技能及文化問題，深入探討其處理方法，務求達成共識。</p> <p>36 定期向員工進行意見調查，並與員工舉行座談會，以瞭解員工在處理契約修訂和換地申請個案方面所經歷和察見的問題。</p> <p>37 不時向申請人士進行意見調查，並與其舉行座談會，藉此察其所急，明其所慮。</p>
中期	<p>38 探討是否需要給予更多指導和提供更方便的個案先例作參考，以協助員工順利執行職務。</p> <p>39 通過深入培訓，尤其是契約修訂和換地事宜以至客戶服務方面的訓練，提高新設專責小組的處理技巧。</p> <p>40 確立知識管理制度，以便隊伍成員可就作業典範和先例進行更多交流。</p> <p>41 為新成立的專責小組設計一套創新的培訓和知識交流方法。</p> <p>42 組織架構和文化問題的處理方法一經議定，便可制訂並向員工解釋為員工提供所需支援和工具的綜合計劃，以便在確保處理流程公正而健全的前提下，讓員工儘早和更有效率地履行這一甚富挑戰性的任務。</p>

短期可以推行的措施

- 1.14 我們所提出的是一系列全面的建議，旨在大幅減省契約修訂和換地申請的所需處理時間。鑒於部分建議推行需時，我們與所諮詢的關鍵人士均認為必須儘早確立改進動力。因此，我們從上列建議中挑選出數項可於本研究完成後兩個月內切實推行的建議，作為短期可以推行的措施：
- 1.14.1 開展或以試行方式組建專責小組之前，可考慮在地政總署總部內採用一套更詳盡而嚴謹的個案管理和跟進方法，以便管理層可對契約修訂和換地流程的實際運作採取更有效率的管理。
 - 1.14.2 由房屋及規劃地政局以及包括環境運輸及工務局在內的其他相關決策局（或其他中央機關）向所有受影響的部門發出聯署信函，強調必須重視契約修訂和換地申請的處理工作，有關部門應派出具有足夠代表性的員工出席地區地政會議，並積極參與落實本報告所提出的建議。
 - 1.14.3 設定時限，一旦期限屆滿，地政總署必須將有效的申請呈交地區地政會議審議，或向申請人士發信詳細解釋有關問題以及地區地政會議暫時不能討論其個案的原因。地政總署內部必須對其實際時限再作商議，並在提升服務水平的同時，經常加以檢討。我們建議地政總署在確認申請的四個月後，若地區地政會議尚未討論其申請個案或在下月內仍不擬討論其申請，便應儘早發信通知申請人士。
 - 1.14.4 地政總署應訂立一份綱要或核對清單，以供申請人士在提交申請書及有關的資料時參考。



©Copyright IBM Corporation 2007
IBM Global Business Services