

# 香港法律改革委员会

## 《逆权管有》

### 报告书

#### 摘要

(本摘要概述报告书的内容。报告书的文本可于香港湾仔告士打道39号夏慤大厦20楼法律改革委员会秘书处索取，亦可从互联网下载，网址是：<http://www.hkreform.gov.hk>)

#### 研究范围

1. 2006年8月，律政司司长及终审法院首席法官把下列范围的课题交予法律改革委员会研究：

“检讨香港现有的逆权管有规则，并提出该委员会认为适当的改革建议。”

#### 小组委员会

2. 逆权管有检讨小组委员会于2006年9月委出，负责研究上述的课题，并向法律改革委员会提出改革建议。小组委员会的成员如下：

陈景生先生，SC  
(主席)

资深大律师

周君倩女士  
(任期至2010年1月止)

司力达律师楼合伙人

韦健生教授

香港大学法律专业学系

夏思义博士

历史学者

殷志明先生

大律师

梁守肫教授

梁守肫土地测量顾问有限公司  
董事总经理

黄小云女士 (任期至 2011 年 6 月止)	地政总署副署长 (法律事务)
黄佩翰先生	黄许律师行合伙人
叶宝莲女士 (任期由 2013 年 3 月起)	地政总署助理署长 (法律事务)
萧善颂女士 (任期由 2011 年 10 月起至 2013 年 3 月止)	地政总署助理署长 (法律事务) 港口机场铁路发展及新界东 (法律咨询及田土转易处)
龙汉标先生	香港地产建设商会秘书长
云嘉琪女士 (由 2010 年 6 月起担任秘书)	法律改革委员会 高级政府律师

## 咨询工作

3. 咨询工作于 2012 年 12 月 10 日展开，当日并举行记者会，向传媒和公众解释各项初步建议。超过 110 个机构和个别人士曾向我们提供意见和有用的数据。小组委员会的成员，曾列席立法会司法及法律事务委员会 2013 年 2 月 26 日的会议，又参与多个传媒节目和接受访问。在这些场合收集所得的意见和资料，有助制定最终建议。

4. 以下列表所载的统计数字，大致显示出香港涉及逆权管有的争议数目。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 我们在 [www.lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com) 的“所有香港案件”数据库中，对有关时期进行搜索。如案件由多于一级的法庭审理（例如先由原讼法庭审理，再由上诉法庭审理），会视作两项裁决。在内庭作出的裁决（例如简易判决申请、剔除抗辩申请和登录部分判决申请）亦计算在内。“不适用”的栏目包括擅自占地者本身亦是“真正拥有人”的个案。例如业权拥有人只是占用人/擅自占地者的受托人，以及业权拥有人不能证明妥善的业权而须依据逆权管有以取得管有业权的案件。“不适用”的栏目亦包括法庭没有就逆权管有作出最终裁决的案件，例如法庭下令重审或只作出非正审裁决的案件。在 2010 年的一宗案件中，判决并无明确显示所涉及的土地是市区土地还是新界土地。我们假设有关土地为市区土地。在香港，提交法庭审理的逆权管有争议的数目不多，这部分是因为香港以多层建筑物居多，而建筑物内单位的业主通常较难针对同座建筑物的另一名业主确立逆权管有。见之后第 6 章。

	市区土地			新界土地		
	擅自占地者胜诉	业权拥有人胜诉	不适用	擅自占地者胜诉	业权拥有人胜诉	不适用
2013年 (36宗)	11		3	8	11	3
2012年 (18宗)		2	3	6	5	2
2011年 (15宗)	4	2		4	5	
2010年 (16宗)	2	3	1	5	4	1
2009年 (18宗)	1	3		2	10	2
2008年 (15宗)	2	2		3	8	
2007年 (10宗)		3		3	4	
2006年 (11宗)	1	2		5	3	
2005年 (9宗)					9	
2004年 (11宗)		1		4	6	
2003年 (8宗)	2	1		2	3	
2002年 (13宗)	2	1		4	6	

## 第 1 章 关于逆权管有的现行法律

### 相关法律

5. 关于通过逆权管有而取得土地的规则，见于《时效条例》（第 347 章）和相关的案例。在诉讼权产生的日期起计满 12 年后，就不得提出收回土地的诉讼，但时效期为 60 年的政府土地则为例外。只有当土地拥有人已被剥夺对土地的管有权或已中止使用土地，而逆权管有人又已取得对该土地的管有，时效期才开始计算。

6. 为了证明逆权管有，擅自占地者须确立他实质管有有关土地，并具有管有该土地的所需意图（*animus possidendi*）。由于法律推定土地是由拥有人管有，因此擅自占地者须确立他对有关土地实施充分程度的独有及实质控制。

7. 由于业权的相对性原则，擅自占地者会根据逆权管有和不存在更佳业权的情况而持有新的产业权，但该产业权须受到随土地转移并且仍未终绝的第三者权利所规限，例如地役权和限制性契诺。

## 第 2 章 支持逆权管有的理据： 逆权管有与人权原则

### **第一项理据：防止逾期提出的申索**

8. 逆权管有是时效法律的一个范畴。实施时效法规的政策，是为了防止被告人受到逾期提出的申索影响，并促使原告人不要对自己的权利坐视不理。这是因为随着时间的过去，要调查管有是在甚么情况下开始和继续进行，会变得越来越困难。因此，有关政策是规定一个固定期限，以求达到清楚明确的目标。

### **第二项理据：避免任由土地不开发和荒废**

9. 如土地拥有权和实际管有情况脱节，有关土地会变成无法出售。对于本可能长期未被充分利用的土地，鼓励对其进行妥善的维护、改善和开发，是符合公众利益的。

### **第三项理据：避免在有错误时造成困苦**

10. 逆权管有的法律可避免在有错误时造成困苦，例子是擅自占地者因拥有权或界线问题的错误而花费开支于改善土地的事上。假如真正拥有人知道并默许擅自占地者犯错，擅自占地者可根据“拥有人

不容反悔”原则（*proprietary estoppel*）提出申索。话虽如此，但实际情况却往往不是这样。

### **反驳的论点**

11. 第一项理据假设拥有人知道对其有利的诉讼因由已经产生。事实上，逆权管有可能是暗中进行或未必是显而易见，拥有人可能不知道其他人正据用他的土地。因此，拥有人不是真的对自己的权利坐视不理。

12. 对于第二项理据（鼓励对土地进行开发和维修），这项目标只切合有限的情况，不能成为支持逆权管有规则普遍适用的理据。有关规则并不限于安宁地长期管有荒废物业的情况，而是不加区分地一概适用，既适用于年代久远和不知情的据用情况，也适用于强行驱逐的个案。

13. 至于第三项理据（避免对被告人造成困苦），尽管在订定时效期的长短时，已考虑到如何平衡原告人因不知道时效期正针对他计算而可能遭受的困苦和被告人所受到的困苦，但逆权管有的规则并无尝试作这样的平衡。原告人提出诉讼的时限是自动生效而非酌情决定的。

### **第四项理据：便利非注册土地的转易**

14. 时效法律的更基本目标是确保第三者对拥有权可能有的任何未决申索都会丧失时效，以便利调查非注册土地的业权。

15. 然而，在香港出售土地事实上是等于出售和购入政府租契。如果卖方已同意给予妥善的业权，但对于同意出售的该部分土地只拥有擅自占地者的业权，则买方是否必须接受该项业权，颇成疑问。这是因为擅自占地者的业权所涵盖的该部分土地，可能会有被业主（通常是政府）没收批租权的风险。

16. 由于我们在香港所买卖的一概是批租土地，逆权管有原则在香港协助物业转易的作用大概比在英格兰为小。但正如报告书第4章所论述，丈量约份地图或新批租约图则所显示的界线与新界土地上的实际界线不符的情况十分普遍，所以逆权管有往往是解决土地业权问题唯一可行的办法。

## 人权与逆权管有

17. 在 *JA Pye (Oxford) Ltd and JA Pye (Oxford) Land Ltd v Graham* 和 *JA Pye (Oxford) Ltd and JA Pye (Oxford) Land Ltd v the United Kingdom* 这一系列受到广泛报道的判决中，土地拥有人投诉他们根据《1998年人权法令》（Human Rights Act 1998）和《欧洲人权公约》第一号议定书（First Protocol of the European Convention on Human Rights）第一条安宁地享用财产的权利受到侵犯。上诉法院裁定，法定的诉讼时效与公约并无抵触，也不是不合乎比例、带有歧视成分、无法或难以遵从。

18. 原告人向欧洲人权法院提出针对英国政府的申请，<sup>2</sup> 指称他们的土地因为英格兰的逆权管有法律而被格林姆一家夺取，这些法律违反了《欧洲保障人权和基本自由公约》第一号议定书第一条。

19. 英国政府要求欧洲人权法院（下称“法院”）由 17 名法官组成的大审判庭重新审理该案。法院在 2007 年 8 月 30 日宣布的判决中，以 10 比 7 的多数裁定有关的法例条文并无违反公约第一号议定书第一条。法院裁定：

“66. 因此，使申请人公司失去实益拥有权的法例条文，目的不是为了剥夺纸上拥有人的拥有权，而是为了管制有关制度的业权问题。过去，在这个制度下，12 年的逆权管有就足以使原拥有人重收土地或收回管有的权利终绝，而新的业权是以不受反对的长期管有可给予业权这项原则作为依据。该 1925 年法令和该 1980 年法令适用于申请人公司的条文是整体土地法律的一部分，涉及管制多项事宜，包括个人之间在土地使用和拥有权方面的时效期。”

## 涉及《基本法》方面的问题

20. 在 裕杰发展有限公司诉律政司司长及其他人（*Harvest Good Development Ltd v Secretary for Justice and others*）一案中，<sup>3</sup> 法庭曾考虑关于逆权管有的条文是否合宪。纸上拥有人要求律政司司长采取措施废除《时效条例》（第 347 章）第 7(2) 及 17 条或以其他方式使上述条文符合《基本法》第六条和第一百零五条，并且恢复他们的财产权或给予补偿。

<sup>2</sup> *JA Pye (Oxford) Ltd v United Kingdom* (2005) 19 BHRC 705.

<sup>3</sup> [2006] HKEC 2318.

21. 《基本法》第六条和第一百零五条规定：

“第六条 香港特别行政区依法保护私有财产权。

第一百零五条 香港特别行政区依法保护私人 and 法人财产的取得、使用、处置和继承的权利，以及依法征用私人 and 法人财产时被征用财产的所有人得到补偿的权利。征用财产的补偿应相当于该财产当时的实际价值，可自由兑换，不得无故迟延支付。”

22. 夏正民法官裁定，由于在申请人之前的业权持有人的业权已在1982年终绝，因此所有关于取得和失去管有业权的事件都在《基本法》生效前发生。《基本法》因为没有追溯效力而不适用于这宗案件，所以有关的司法复核申请必须予以驳回。

23. 夏正民法官亦有考虑第7(2)及17条是否抵触《基本法》的问题。他信纳即使涉及《基本法》第六条和第一百零五条，逆权管有的法定计划也符合上述条文。他的理由如下：

“183. ……自十九世纪中叶以来，逆权管有的机制已是香港土地法律不可或缺的部分。虽然香港的土地法律制度已变得越来越精密，使有关法律更能操作，但逆权管有的机制仍然是不可或缺的。……”

184. 考虑到香港并无设有业权注册制度，本席认为必须承认《时效条例》第7(2)及17条所载的逆权管有制度明显是为了贯彻一个正当的目标。就此，本席注意到暂委法官辛达诚在香港佛教联合会诉占用人一案的判决中也持有相同观点。”

### 第3章 其他司法管辖区的相关法律

#### 澳大利亚

##### 非注册土地

24. 被剥夺管有权的拥有人收回土地的权利受到法规限制（但澳洲首都地区和北领地除外，在上述的两个司法管辖区，拥有人不会因逆权管有而失去土地业权）。时效期一般为12年，由诉讼权最初在原告人方面产生的日期起计（但南澳大利亚和维多利亚除外，在上述的两个司法管辖区，时效期为15年）。

## **注册土地**

25. 在澳大利亚亦可能通过逆权管有取得业权（但澳洲首都地区和北领地除外）。有关做法大致可分为两种。第一种是南澳大利亚、昆士兰、新南韦尔斯、维多利亚和西澳大利亚的制度。有关机制基本上是相同的：发出通知、注册拥有人提交知会备忘、注册官或法院作出裁定，以及为反映上述裁定而更新土地登记册。

26. 塔斯曼尼亚则采取第二种做法。在时效期届满时，注册拥有人会被视作以信托方式为擅自占地者持有有关土地。擅自占地者然后可按认可格式向记录官提出申请，要求作出将法定业权归属于他的命令。该项申请须以该土地的图则或测量（连同外业纪录）作为支持，而有关的图则或测量须经测量师核证为正确的。在对某项申请作出裁定时，记录官须考虑有关声称的所有情况、各方的行为和其他因素。

## **加拿大**

27. 加拿大有 13 个普通法司法管辖区（包括联邦层级）和一个大陆法司法管辖区。

### **非注册土地**

28. 在艾伯塔、马尼托巴和安大略，任何人提出收回非注册土地的诉讼的时效期为十年，从诉讼权产生的日期起计。在萨斯喀彻温，《2004 年时效法令》（Limitations Act 2004）引入普遍适用的时效期制度。该法令第 5 条规定基本时效期为“*两年，从发现有关申索事项的日期起计*”，但该基本时效期受最终时效期规限，该最终时效期为“*15 年，从有关申索所依据的行为或遗漏发生的日期起计*”。

### **注册土地**

29. 除了艾伯塔外，加拿大所有设有注册土地业权的省份本质上都不容许逆权管有。例如在不列颠哥伦比亚，在一项不能废除的业权获注册后，任何人不可藉一段时间的管有而取得与注册拥有人的业权相逆或对该业权造成减损的业权。

## **英格兰与韦尔斯**

### **非注册土地**

30. 截至 2012 年 7 月，英格兰与韦尔斯约有 20% 的土地仍属非注册土地。如土地并无注册，收回该土地的诉讼的时效期为 12 年，从诉讼权产生的日期起计。



## 注册土地

31. 《2002年土地注册法令》(Land Registration Act 2002)实施法律委员会的建议,对注册拥有人给予更大保障,以防他人藉逆权管有而取得业权。按照新制度,擅自占地者在逆权管有土地达十年后,可申请注册为拥有人。有关土地的注册拥有人届时会获给予时间送达反通知书。在新制度下,注册拥有人相当可能能够阻止擅自占地者完成对逆权管有的申请。

## 在住宅建筑物擅自占地属刑事罪行

32. 《2012年罪犯法律援助、判刑及惩罚法令》(Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012)第144条新增一项在住宅建筑物擅自占地的罪行,适用于整个英格兰与韦尔斯。该项罪行是因应公众关注侵入者可能造成的损害而订立的。在英格兰亦有意见认为法律给予物业拥有人的保障不足。在入屋爆窃的案件中,除非犯案者当场被抓,否则难以证明某一个人须负责任。因此,一旦有擅自占地者占用物业,便须透过法庭程序将其驱逐。<sup>4</sup> 在新订的罪行下,如有合理理由相信有人犯了该罪行,警方便有权为了执行逮捕而进入并搜查有关物业,因此物业拥有人应可更简单直接地向擅自占地者收回物业。

33. 第144条第(1)款列明构成罪行的要素。凡有以下情况,即属犯罪:

- 某人作为侵入者进入住宅建筑物后,留在该住宅建筑物内;
- 该人知道或应知道自己是侵入者;及
- 该人正住在有关建筑物内或拟住在该处一段期间(不论长短)。

## 第4章

### 相关问题——测量 和新界的土地界线

#### 根据集体官契所批出的土地

34. 高义敦(Crudem)对新界集体官契的测量问题说明如下:

---

<sup>4</sup> 向擅自占地者取回管有权的法律程序可在郡级法院展开,但物业拥有人须承担事务律师费、法院费用、法律程序文件送达费、(或许产生的)大律师委聘费,以至清洁、修葺及/或重新装修等费用。有关的法律程序可能需时四至十个星期。临时管有令程序较为快捷,但因为涉及两次聆讯,所以同样是昂贵的。见2012年10月3日《律师会宪报》。

“新界的发展也日益反映出，集体官契所根据的原有测量在准确程度上参差不齐。当局从没有就集体官契所显示的界线对新界重新进行全面测量，最初的错误往往没有得到纠正。……但是土地交易多年来经常由交易双方自行处理，没有寻求律师的意见或协助，这个因素亦令到情况更为复杂。……”

由于地价急升，加上拥有人和其他在土地拥有权益的人的认知不断提高，因此土地交易双方寻求律师协助的情况越来越普遍。现时交易双方有更大机会发现旧有错误，并采取步骤加以纠正。但难题仍可继续出现，当局早就应对新界重新进行大规模测量。”

## 新批租约的图则所存在的问题

35. 新批租约（根据在1905年后批出的官契所持有的地段）与根据集体官契所持有的旧批约地段都有差不多相同的问题。这些地段是从未开发的政府土地分割出来。如申请成功，有关的新图则会附连于有关的批租约。可惜，只有极少数的官契依据上述的新批租约正式签订。惯常的做法是在承租人以令政府满意的方式履行新批租约所规定的责任后（即履行建筑契诺），官契便当作已经批出。因此，即使批地文件附连的图则所显示的界线与批出的土地实际的占用情况并不一致，也永远没有机会在租契文件上予以更正。

36. 事实是有关图则没有准确反映进行丈量约份测量时的土地占用情况，以符合现今在界线方面的要求标准，但政府和法庭却总是参考丈量约份地图，作为解决土地界线问题的依据。如把这个做法应用于有关的争议，现时对土地的任何占用如不符合丈量约份地图的界线，都被视为逆权管有，而在解决有关的界线问题时，也会当作为逆权管有的案件来处理。

## 对将会实施的注册土地业权制度的影响

37. 当《土地业权条例》（第585章）和注册土地业权制度在适当时间实施后，纸上的业权便会与在土地“所享有的业权”不相符。由于丈量约份地图（将成为注册的业权契据）所显示的界线和地面上的实际界线不一致，注册拥有人面对只能拥有他的部分物业的风险，因此现有的界线问题会变得更为严重。

38. 在考虑测量和土地界线问题可能的解决方案后，我们认为单单对界线重新进行全面测量并不能解决问题。拥有人如长时间根据

“错误”的界线进行投资，会因此而遭受困苦。看来新界的土地界线问题，最好是在《土地业权条例》的实施过程中一并解决。

## 第 5 章

### 《土地业权条例》（第 585 章）及关于逆权管有的政策

39. 香港尚未设有土地业权注册制度。订立此制度的法例虽已制定，但仍未实施。关于业权注册的新法例一日未实施，香港的土地注册制度仍是一种根据《土地注册条例》（第 128 章）而设立的契据注册制度，用以记录关于土地权益的文书，这是我们必须紧记的一点。契据注册制度的目的，是利便追溯业权而非赋予业权。根据第 128 章所备存的登记册，只是一套文书索引，故此第 128 章仅赋予已注册的文书优先次序。

#### 《土地业权条例》的修订进展

40. 尚有多项重要事项须予决定方可完成草拟修订条例草案以供审议。这些事项包括土地界线问题、土地由非注册转换为注册的机制，以及更正及弥偿条文的修改。香港的注册业权机制的未来形态仍会有很多变化。机制何时实施，以及逆权管有如何纳入机制之中，现时均尚未明确。

## 第 6 章

### 一些涉及逆权管有的法律议题

#### 业主立案法团可否要求取得逆权管有

41. 据上诉法庭在 明霸有限公司诉新蒲岗大厦业主立案法团及其他人案（*Shine Empire Ltd v Incorporated Owners of San Po Kong Mansion & Others*, [2006] 4 HKLRD 1）中所言，业主立案法团似乎有可能成功取得逆权管有，但法庭不会轻易裁定某个业主立案法团（其法定职权为管理公用部分并确保公契得获遵从）会意图违反公契而将私人物业据为己有。

#### 多层建筑物的其中一名共同业主可否剥夺另一名共同业主的管有权

42. 由于管有是以整体而论，所以共同业主（联权共有人或分权共有人）有权占用整体土地或收取整笔租金或利润，但此点本身不构成逆权管有。要触发开始计算时效期，仍需出现剥夺权利的情况。如

果其中一名共同业主长期独享权益，则可推定已出现剥夺权利的情况。

## 多层建筑物的共同业主可否就公用地方申索逆权管有

43. 在重庆大厦业主立案法团诉 Shamdasani (*Incorporated Owners of Chungking Mansions v Shamdasani*, [1991] 2 HKC 342) 案中，原告人是重庆大厦的业主立案法团。被告人是31个单位的业主，但这些单位之中却有16个未有显示在大厦的原有图则之上。这16个单位是建于公用部分的凹位，又或者是以据用走廊及电梯大堂的方式而建造。法庭在驳回被告人以时效期为理由所提出的抗辩时，裁定如能证明逆权管有是在原告人成立为法团之后针对共有人而展开并持续为期共达20年即已足够。

44. 争议点是原告人成立为法团之前的情况：究竟就1968年至1972年的一段期间而言，是否必须就所有共有人而个别证明曾有针对他们的逆权管有存在。高院暂委法官陈振鸿在处理此问题时表示：

“分权共有人的权益是分开和独立的，而时效期的作用是对自己的特有权利遭到侵犯的人个别提出诉讼的权利施加禁制，所以情况必然是：(a) 时效期有可能针对不同的分权共有人而由不同的日期开始计算，以及 (b) 管有可能对部分分权共有人来说属于逆权，但并非对全部分权共有人来说均属逆权。……〔第353页〕

……被告人必须证明，在原告人成立为法团之前的时间，就未有转让给他的土地和建筑物的其他不可分割份数而言，曾有针对每一名持有人的逆权管有存在。”〔第355页〕

不过，被告人未能证明就建筑物的其他不可分割份数而言，曾有针对每一名持有人的逆权管有存在。

## 接续的擅自占地者可否确立逆权管有

### **擅自占地者所作出的业权处置**

45. 如S逆权管有了O的土地，而S的管有业权又透过转易（不论是否有代价）、遗嘱或无遗嘱继承而转让了给A，则这管有被视为属连续性。举例来说，如S逆权管有了O的土地七年，然后把自己的权利出售给A，则O的诉讼权会在A逆权管有了土地五年之后受到禁制。

## 逆权管有对祖地的影响

46. 我们希望指出祖地在逆权管有议题中的特有情况。在 *Leung Kuen Fai v Tang Kwong Yu T'ong or Tang Kwong Yu Tso* 案中，法庭裁定：每当有新成员出生，祖地即产生一项新的衡平法权益。根据《时效条例》第 7(2)及 22 条，新的时效期会开始计算，而新的时效期会在该名成员不再是未成年人后六年才届满。因此，实际上对于祖地来说，除非有人可以显示“祖”已完全后继无人，否则擅自占地者的业权几乎是无法确立的。

## 第 7 章 建议

### 逆权管有应否在现行的非注册土地制度之下予以保留？

#### *香港的土地业权是以管有为基础*

47. 虽然《土地业权条例》（第 585 章）已于 2004 年制定，而政府和持份者亦曾致力于实施该条例，但香港现时所实施的土地注册制度仍是一种受《土地注册条例》（第 128 章）规管的契据注册制度。契据注册制度只记录影响某一物业的文书，并非业权的保证。即使某人已在土地注册处注册为物业的拥有人，也不一定是物业的合法拥有人，因为他的业权可能会有不明确或不妥善之处。换言之，非注册土地的业权是相对的，而业权谁属最终是视乎土地由谁管有而定。

#### *回应*

48. 作出响应的机构大多赞成保留现有法律。香港大律师公会支持这项建议的机构之一，而有多多个其他机构则对此议题持中立态度。不过，香港律师会建议现有法律应作修改，以便为注册业权制度而制定的通知机制（一如咨询文件建议 3 所列明者），可适用于香港的现行非注册业权制度。有两个机构反对在现行的非注册业权制度之下保留逆权管有，例如乡议局便是其中之一。

49. 不过，来自个别人士的咨询响应却大为不同。总的来说，这些响应认为逆权管有的法律对物业拥有人不公平，并且指出纸上拥有人不主动管理自己的物业，不应构成擅自占地者强霸这项物业的理由，否则便会鼓励更多人侵占他人物业。新界一名年迈的土地业权人，表示感到无力保卫自己的土地免受他人侵占。由于有积蓄之故，他并无资格申请法律援助，所以希望土地业权人能得到更多保障。另一名人士则来函指出，逆权管有已变成勒索手段，幕后黑

手更包括有黑帮以及土豪恶霸。他又提到元朗有一名恶霸，以铁链把邻居原似空置的房屋大门锁上，并且自行申请新电表。故此他认为不应再让逆权管有运作下去。

50. 乡议局也来函表示，不论在现行的非注册土地制度还是在未来的注册土地制度之下，逆权管有均应予以废除。乡议局相信，业权人有权把土地出租、使用或闲置，而该权利是受《基本法》第一百零五条保障。乡议局强调，土地未被业权人使用，并不代表他人可任意取而用之。乡议局又表示，逆权管有法例已变成鼓励别人霸占土地的工具或借口，损害土地业权人的权益。

### **我们的看法**

51. 我们明白个别业权人对逆权管有所造成的困苦表示关注，希望见到逆权管有的作用在某程度上受到削弱。我们故此曾研究过本来为注册业权制度而设的通知机制，是否有可能适用于香港的现行非注册业权制度。我们发觉作此改变的后果并不理想。如擅自占地者须就逆权管有发出通知，这项规定实际上会剥夺擅自占地者确立逆权管有的机会。此外，若然在确立注册业权时未有应尽的努力进行调查，包括未有解决任何涉及地界的纠纷，则通知机制一旦适用于香港现时的土地业权制度，所制造的问题可能会多于其所解决的问题。

52. 关于全面废除逆权管有的呼声，似乎大部分受咨询者均赞成在某程度上削弱逆权管有的作用而不是将之全面废除。

### **香港的情况**

53. 经常有人说利便物业转易，是支持逆权管有非注册土地的最有力理据。卖方可能会因业权转传曾有间断令拥有权链断裂，以致无法证明自己拥有妥善业权。有时候一幅分割为多块的土地会有部分纸上业权拥有人因各种原因（例如战争、移民或无嗣而亡）而无法寻获，这会阻碍了整幅土地（包括分割而成的各块土地在内）的发展。不过，如果上述各块土地已由擅自占地者长期、无中断地管有，以致该等失踪的纸上业权拥有人已遭剥夺管有权，则逆权管有的概念会有助整幅土地的发展。在这种情况下，卖方可以管有业权为依据来进行买卖，这类业权虽然有欠妥善，但却“可以轻易地出售”。<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 陈柱恒及其他人诉万润寿案（*Chan Chu Hang & Ors v. Man Yun Sau*）[1997] 2 HKC 144，郭美超法官在判决书的第 150 页说：“在此类个案中，合约应载有一项特定条件，表明所出售的是管有业权。卖方应以法定声明来补充证明其业权，表明自己已在不受干扰的情况下管有物业多年，而所有其他人的权利都是不获承认的。这类业权虽然有欠妥善，但却可以轻易地出售：见 *Sihombing and Wilkinson*，同上；*Barnsley*，第 331-332 页。”

54. 我们又讨论过土地界线问题，以及常见的丈量约份地图或新批租约图则与新界土地具体界线不符的问题。实际上，买卖双方通常会会议定土地会按照实地的具体占用界线而出售，而不是按照于二十世纪之初以非先进仪器制备的丈量约份地图所示的地段界线而出售。如果所出售的土地有部分地方是位于具体界线而非丈量约份地图所示的界线之内，卖方便无法给予买方该部分地方的妥善业权。逆权管有通常是这类土地业权问题的唯一实际解决方法。

### 建议 1

经审慎考虑香港的情况，包括现有的以管有为基础的非注册土地机制、新界土地界线问题，以及法庭已裁定《时效条例》的现有逆权管有条文符合《基本法》此一事实，我们认为现有的逆权管有条文应予保留，因为这些条文可为部分关于土地业权的问题提供实际解决方法。

## 逆权管有应在未来的注册土地制度之下予以保留？

### 受咨询者的回应以及我们的看法

55. 大部分来自机构的响应，均同意在注册业权制度下，逆权管有的法律须重新订定，以便针对逆权管有提供充分但非绝对的保障。香港大律师公会表示，有多名立法会议员<sup>6</sup>不赞成对透过逆权管有取得业权的做法施加更重的责任，而由于现有建议可能会有争议，而注册业权制度会否实施又尚未明朗，所以公会认为并不急于落实建议 2 及 3，应等到注册业权制度实施时才予以落实。香港律师会则相信，建议 3 所列明的模式（经若干修改后）应尽快施用于现行的非注册业权制度。至于来自个别人士的响应，则绝大部分均赞

---

上文所述的一般情况，会受到两项条件限制。第一项条件是，如果物业已长期、无中断地被某人管有、享用及处理，则可以产生一项合理的推定，那就是此人拥有永久产权上的绝对业权。见 *Cottrell v Watkins* (1839) 1 Beav 361, 第 365 页。因此，买方可以被迫接受以管有为基础的业权，但在此类情况中，卖方除了必须证明管有外，也要证明管有的源头，以承认管有是在权益受到限制的期间取得。根据《时效条例》，在无行为能力的个案中，即使可以证明无行为能力维持超逾最长的 30 年时效期，时效期也仅以 30 年为限，所以卖方也必须证明时效期未有因《时效条例》第 9 条的运作而延长（第 9 条是处理复归权益的事宜）。见 *Williams on Title*, 同上，第 570-571 页以及 *Barnsley* 第 333 页的讨论。第二项条件是妥善的业权可以是部分以文件为基础而部分以管有为基础。如果妥善的业权可以追溯到业权欠妥的日期，由该日开始的管有是可以纠正欠妥之处从而强迫买方接受业权的：见 *Re Atkinson and Horsell's Contract* [1912] 2 Ch 1; *Barnsley*, 同上，第 332 页。”（底线后加）

<sup>6</sup> 立法会司法及法律事务委员会于 2013 年 2 月 26 日所举行的会议。

成这项建议。我们相信订立注册业权制度，可提供一个全面修订逆权管有法律的好机会，所以我们未有改动这项建议。

### **建议 2**

我们建议，逆权管有的法律应在未来的注册土地制度之下重新订定。注册本身应是针对逆权管有的一种保障方式，但这保障不应是绝对的。这是为了达到注册土地制度的目的——只有注册才能够转移或赋予业权。

## **在注册土地制度之下处理逆权管有申索的建议机制概要**

56. 在各个已对逆权管有的应用施加限制的司法管辖区中，我们相信《2002年土地注册法令（英格兰与韦尔斯）》（Land Registration Act 2002 (England and Wales)）附表6所采纳的条文，可以在确保注册纪录册数据完备、保障私有产权，以及令逆权管有的法律在有令人信服的理据时只可用于范围极窄的情况三者之间取得适度平衡。基础的原则是，单凭逆权管有不能令注册产业的业权终绝。

### **受咨询者的回应以及我们的回应**

57. 除了少数异议者之外，受咨询者一般均同意建议的机制，可在保障纸上拥有人与保障擅自占地者之间取得适度的平衡。我们同意细节的订定对于建议机制的成功推行十分重要，但我们必须给予日后成立的机构一些自由度，让它可在考虑到本身的架构下定出机制的细节。因此，我们认为只适宜为建议的机制订明一些大原则。

### **建议 3**

我们建议，当香港设有注册业权制度时，单凭逆权管有不应足以令注册产业的业权终绝。注册拥有人的权利应受到保障。举例来说，如注册拥有人因为精神上的无行为能力而不能作出所需的决定，或因为精神上的无行为能力或身体上的残障而不能传达上述决定，则擅自占地者的申请不会获准。不过，上述保障不会是绝对的。在建议的机制之下：

- 业权已注册的土地的擅自占地者，只可在连续逆权管有该土地 10 年后才有权申请注册。



- 注册拥有人会获通知擅自占地者已提出申请，并可对申请提出反对。
- 如注册拥有人未有在规定时间内提出反对，逆权管有人便可获注册。
- 如注册拥有人提出反对，逆权管有人的申请便会失败，除非他能证明以下其中一种情况：(a) 基于衡平法的不容反悔原则，注册拥有人谋求剥夺擅自占地者的管有权是不合情理的，而在该情况下，擅自占地者理应获注册为拥有人；(b) 申请人基于其他原因有权获注册为业权的拥有人；或(c) 擅自占地者在错误但合理地相信自己是毗邻土地的拥有人的情况下已逆权管有该土地。
- 如擅自占地者未有被逐出并继续逆权管有土地再多两年，则擅自占地者会有权提出第二次申请，而有关事宜会转交审裁官裁决。

## 废除“隐含特许”原则

58. 目前的情况是：大体而言，拥有人的意图“在实际上无关紧要”。然而，如擅自占地者使用土地的方式与拥有人对该土地的未来计划相符，法庭以往并不愿意裁定存在逆权管有。英国法律改革委员会（Law Reform Committee）也建议废除隐含特许原则。《1980年时效（修订）法令》（Limitation Amendment Act 1980）实施这项建议，而有关的条文则编订为《1980年时效法令》（Limitation Act 1980）附表1第8(4)段。

59. 香港的相关条文仍是以《1939年时效法令》（Limitation Act 1939）为依据。现在英格兰《1980年时效法令》已说明了有关要求，把问题解释得一清二楚。因此，如根据《1980年时效法令》附表1第8(4)段制定一项条文，便可清楚明确地表明隐含特许原则在香港不适用。我们建议应在香港制定一项与《1980年时效法令》附表1第8(4)段相类似的条文。

## 受咨询者的意见以及我们的看法

60. 我们收到九个机构对这项建议的书面响应，都是赞成废除“隐含特许”原则。其中一名受咨询者提醒我们应在这项建议中加入

一项但书，表明如果根据实际事实是存在隐含特许的话，则有关情况不会受到影响。小组委员会在发表咨询文件时，亦确实认为香港应采用《1980年时效法令》附表1第8(4)段所述明的但书，所以曾表示应“以同样方式”采用上述但书，在香港制定一项相类似的条文。<sup>7</sup> 为了完全消除疑虑，这项建议已加入了此但书。

#### 建议 4

我们建议“隐含特许”原则应予废除，并建议应在《时效条例》(第347章)中制定一项条文，订明：

“就裁定占用土地的人是否正在逆权管有该土地而言，不得单凭该人的占用与拥有人目前或未来对该土地的享用没有抵触这一事实，便假定该人的占用因法律的隐含规定而得到后者准许。

如根据某宗个案的实际事实，裁断某人对土地的占用得到拥有人的隐含准许是有理可据的，则本条不得视为影响这项裁断。”

### ***Chan Tin Shi & Others v Li Tin Sung & Others* 一案的裁决**

61. 该案涉及《新界土地契约（续期）条例》（第150章）第6条。上述条例在《联合声明》签订时通过，目的是使所有将在13年内届满的新界土地契约能够续期至2047年6月30日。一些在批租土地地段的擅自占地者提出申请，要求法庭作出他们已逆权管有有关土地超过20年的声明，但契约持有人反对有关申请，理由是契约持有人可根据该条例所设立的新业权而非现有业权，令有关申索失败。

62. 上诉法庭判契约持有人胜诉。在上诉时，终审法院所要考虑的问题是《新界土地契约（续期）条例》（第150章）第6条是否具有就政府租契设立新产业权的效力。终审法院裁定《新界土地契约（续期）条例》的效力，是重写根据原有政府租契所批出的年期，而不是在原有的租契年期届满时向政府租契授予新的年期。这项裁决产生一个不合情理的结果。由于年期只是续期而没有设立新的产业权，致使旧有的年期仅是简单地延续至2047年6月30日，因此原拥有人会继续有法律责任每年按应课差饷租值的3%缴交地租。如擅自占地者没有缴交地租或潜逃，原拥有人便可能被判须负法律责任。

---

<sup>7</sup> 咨询文件第7.32段。

## 受咨询者的意见

63 这项建议得到十份响应，大部分都是表示支持，但香港律师会及乡议局却不赞同建议，而是支持制定一项法定推定或法定转让，使逆权管有人须负起所有根据政府租契的契诺而须负的法律責任。香港律师会又提到，擅自占地者一旦成功确立逆权管有，他便取代了纸上拥有人，把政府租契的利益和责任同时揽到身上，并且应该能够把土地退还政府。

64. 香港大律师公会却认为不应改变现有法律。其他受咨询者则表示这个问题是学术性多于实质性，而容忍这种不合情理的情况存在也是适当的做法，因为事情的后果实际上并非如表面所见那么严重。

## 我们的看法

65 我们已考虑到一个事实，那就是现时的地租可能款额庞大，而某些涉及维修的契诺又可能所费不菲。不过，在大部分个案中，这个问题实际上都只属理论性质，土地使用者绝对不会因没有履行责任而须面对土地被政府重收的风险。

66. 我们相信制定一项法定转让会极之困难，除了上文所讨论到的困难外，法定转让或法定推定究竟应当作在何时产生，是在逆权管有的第 12 年抑或是在法庭所裁定的某个日子，其实也不清楚。因此，我们决定不建议制定一项法定推定或法定转让。

### 建议 5

我们知道，已被剥夺管有权的注册拥有人须继续就政府租契的契诺负上法律責任，而这种不合情理的情况是有可能出现的。然而，我们不建议制定一项法定推定或法定转让，使逆权管有人变成须根据政府租契的契诺而负上法律責任。

## 测量和土地界线问题

67. 有一点应予注意，“逆权管有”的案件实际上是源于不准确的“丈量约份地图”或新批租约图则。丈量约份地图或新批租约图则上的界线无法轻易在地面上识别出来。尽管个别的土地拥有人可能会安排专人绘制测量图，并把有关图则提交土地注册处或测绘处，但这些测量图没有指向丈量约份地图或新批租约图则作交互参照，并且不获赋予确定的法律地位。曾有人建议对新界土地重新进行全面测量，

认为这样可解决有关问题。由于蒙受不利的人可能会藉诉讼或其他方法讨回损失，因此小组委员会认为单单重新进行测量并不能解决有关问题。政府将需要制定法例，而新界的土地界线问题最好是在《土地业权条例》的实施过程中一并解决。

### **受咨询者的意见以及我们的看法**

68. 就这项建议提出意见的书面响应有 14 份，大部分都是赞成政府应加倍努力解决新界的土地界线问题。

#### **建议 6**

我们建议，应促请政府加倍努力解决新界的土地界线问题。然而，我们认为单单对界线重新进行全面测量并不能解决有关问题，因为按重新测量的界线而蒙受损失或不利的人可能不会接受新的界线。在我们看来，新界的土地界线问题，最好是在《土地业权条例》的实施过程中一并解决。

### **Common Luck 案的裁决**

69. 我们讨论了 *Common Luck Investment Ltd v Cheung Kam Chuen* 一案。该案定下了关于以下问题的法律：如按揭人拖欠付款但仍然管有按揭物业，承按人收回物业管有权的权利在何时根据《时效条例》第 7(2) 条丧失时效？

70. 香港律师会的物业委员会曾就上述问题发表意见。我们同意物业委员会的观点。就《时效条例》而言，存在逆权管有的唯一要求，是针对管有有关土地的人的诉讼因由应已产生。显而易见，按揭人如拖欠付款，便已符合上述要求。因此，在时效期届满后，承按人的权利会丧失时效。

### **受咨询者的意见以及我们的看法**

71. 响应这项建议的七个机构全都赞成订立法例，以落实所建议作出的变革。

#### **建议 7**

就承按人针对按揭人而取得按揭物业管有权的权利而言，我们建议在《时效条例》（第 347 章）中制定一项条文，以清楚说明时效期在按揭人不履行还款责任当日起开始计算。

## 逆权管有对祖地的影响

72. 新界的一些土地是由“祖”所拥有。“祖”是家庭组织，为敬奉祖先的目的而拥有土地。在一个“祖”中，同一祖先的所有男性后裔都有权在生时享有土地权益。根据《时效条例》，如以信托形式持有的土地被陌生人逆权管有，受托人对法定产业的业权并不受影响，直至**所有**受益人的权益都已丧失时效为止。每当有一名新成员出生，就有一项新的衡平法权益在祖地产生，而新的时效期也会开始计算。因此，根据现有法律，要在祖地确立逆权管有几乎是不可能的。

### 受咨询者的意见以及我们的看法

73. 有九个机构就这项建议作出响应，大部分都同意并无明显需要改变现有法律。不过，香港律师会认为由于土地稀有，拥有人任由土地荒废是不道德和不可接受的，况且亦无道理单凭一个技术性的反对理由而不让擅自占地者成功取得土地，而这个反对理由应由法例撤销。香港大律师公会则表示，“祖”是否应享有特权，以致其土地不受逆权管有法律规管，这在政策上来说是可辩论的。此外也有一些意见认为“祖”是可以终绝的。

74. 就咨询所见，公众一般均接受现有法律，所以并无明显需要改变这方面的法律。再者，即使“祖”在理论上可以终绝，要针对祖地而确立逆权管有也会是极度困难。

#### 建议 8

我们知道在实际的情况下，要在祖地确立逆权管有几乎是不可能的，但我们看不出有需要改变关于这个问题的法律。

## *Wong Tak Yue v Kung Kwok Wai David* 一案的裁决

75. 我们讨论了终审法院对 *Wong Tak Yue v Kung Kwok Wai David* 一案的裁决。<sup>8</sup> 在该案中，法院裁定擅自占地者如果愿意在拥有人要求下支付租金，便不符合所需的管有意图。

76. 香港大律师公会（“大律师公会”）在书面响应咨询文件时，建议制定一项使 *Wong Tak Yue* 案与 *Pye* 案<sup>9</sup> 的裁决相符的条文。大律师公会的意见如下：

<sup>8</sup> (1997-98) 1 HKCFAR 55.

<sup>9</sup> [2003] 1 AC 419 (HL).

- *Wong Tak Yue* 案在裁决时没有机会参考枢密院对 *Ocean Estate Ltd v Pinder* [1969] 2 AC 19 案的裁决，特别是 24D-F 的内容。
- *Wong Tak Yue* 案的裁决与英国上议院在 *J A Pye (Oxford) Ltd v Graham* [2003] 1 AC 419 案中的裁决相抵触。
- 终审法院在其后的裁决中应用 *Pye* 案的原则而没有参考 *Wong Tak Yue* 案，例见 *Incorporated Owners of San Po Kong Mansion v Shine Empire Ltd* (2007) 10 HKCFAR 588。
- 虽然如此，（至少）还可争议的是，*Wong Tak Yue* 案在终审法院以下的法庭仍具约束力，例见 *Lau Wing Hong v Wong Chor Hung* [2006] 4 HKLRD 671，第 33 及 34 段。
- 这使香港在逆权管有方面的法律有异于其他普通法地区，令法律顾问无所适从。
- 终审法院如须再处理这个问题，相当可能会依循 *Pye* 案，但目前上述难处依然存在。
- 大律师公会因此建议修订《时效条例》，以推翻 *Wong Tak Yue* 案。

77. 我们同意大律师公会在前段所列的观点。我们知道咨询文件内的初步建议没有包括否决 *Wong Tak Yue* 案，因此在这一点上没有正式广泛咨询。然而，鉴于终审法院重新考虑这个问题须耗用大量资源和时间，我们现建议在《时效条例》(第 347 章)中制定一项条文，订明擅自占地者愿意交租与确立逆权管有所需的管有意图并无抵触。

#### 建议 9

我们建议在《时效条例》(第 347 章)中制定一项条文，订明擅自占地者愿意交租与确立逆权管有所需的管有意图并无抵触。

### ***Secretary for Justice v Chau Ka Chik Tso* (2011) 14 HKCFAR 889**

78. 报告书第 1.27 段提到，我们不建议对关于据用土地的法律进行检讨或提出建议。然而，值得一提的是 *Secretary for Justice v Chau Ka Chik Tso* (2011) 14 HKCFAR 889 一案。该案的重点是政府土地的承租人据用另一幅属于政府的土地有何后果。非常任法官施广智勋爵 (Lord Scott) 就擅自占地者在时效期届满时可取得权益的范围提出突破性的新见解，其判词获终审法院常任法官包致金及非常任法官烈显伦赞同。

79. 虽然我们不想就何谓据用土地法律的正确法学基础提出意见，但却认为非常任法官施广智勋爵所表达的意见肯定是如李义法官所指的，有违《时效条例》第 7 条及第 17 条的用语。所谓擅自占地者藉逆权管有而可取得的产业权种类取决于该人的意图，这个观点会产生不确定性和无数问题。虽然可以辩说 *Chau Ka Chik Tso* 案的判词第 112-114 段所述见解应理解为只是对据用土地法律的解释而其用意并非影响逆权管有法律，但鉴于所用措词笼统，而且代表终审法院三名法官的意见，我们建议应澄清有关法律，清楚表明该等段落中所表达的意见并不正确反映有关法律。

**建议 10**

我们建议在《时效条例》中制定一项条文，订明：

“就租客所据用土地而言，在不损害关于业主与租客的权利和义务的法律的原则下，任何人如凭借《时效条例》第 17 条成功终绝另一人的所有权，该人所取得产业权的性质和范围，不受该人藉逆权管有而意图取得某项产业权的真实或推定意图所影响。”

完

2014 年 10 月 20 日