

香港法律改革委員會

《逆權管有》

報告書

摘要

(本摘要概述報告書的內容。報告書的文本可於香港灣仔告士打道39號夏慤大廈20樓法律改革委員會秘書處索取，亦可從互聯網下載，網址是：<http://www.hkreform.gov.hk>)

研究範圍

1. 2006年8月，律政司司長及終審法院首席法官把下列範圍的課題交予法律改革委員會研究：

“檢討香港現有的逆權管有規則，並提出該委員會認為適當的改革建議。”

小組委員會

2. 逆權管有檢討小組委員會於2006年9月委出，負責研究上述的課題，並向法律改革委員會提出改革建議。小組委員會的成員如下：

陳景生先生，SC
(主席)

資深大律師

周君倩女士
(任期至2010年1月止)

司力達律師樓合夥人

韋健生教授

香港大學法律專業學系

夏思義博士

歷史學者

殷志明先生

大律師

梁守肫教授

梁守肫土地測量顧問有限公司
董事總經理

黃小雲女士 〔任期至 2011 年 6 月止〕	地政總署副署長（法律事務）
黃佩翰先生	黃許律師行合夥人
葉寶蓮女士 〔任期由 2013 年 3 月起〕	地政總署助理署長（法律事務）
蕭善頌女士 〔任期由 2011 年 10 月起至 2013 年 3 月止〕	地政總署助理署長（法律事務） 港口機場鐵路發展及新界東 （法律諮詢及田土轉易處）
龍漢標先生	香港地產建設商會秘書長
雲嘉琪女士 （由 2010 年 6 月起擔任秘書）	法律改革委員會 高級政府律師

諮詢工作

3. 諮詢工作於 2012 年 12 月 10 日展開，當日並舉行記者會，向傳媒和公眾解釋各項初步建議。超過 110 個機構和個別人士曾向我們提供意見和有用的資料。小組委員會的成員，曾列席立法會司法及法律事務委員會 2013 年 2 月 26 日的會議，又參與多個傳媒節目和接受訪問。在這些場合收集所得的意見和資料，有助制定最終建議。

4. 以下列表所載的統計數字，大致顯示出香港涉及逆權管有的爭議數目。¹

¹ 我們在 www.lexisnexis.com 的“所有香港案件”資料庫中，對有關時期進行搜索。如案件由多於一級的法庭審理（例如先由原訟法庭審理，再由上訴法庭審理），會視作兩項裁決。在內庭作出的裁決（例如簡易判決申請、剔除抗辯申請和登錄部分判決申請）亦計算在內。“不適用”的欄目包括擅自佔地者本身亦是“真正擁有人”的個案。例如業權擁有人只是佔用人/擅自佔地者的受託人，以及業權擁有人不能證明妥善的業權而須依據逆權管有以取得管有業權的案件。“不適用”的欄目亦包括法庭沒有就逆權管有作出最終裁決的案件，例如法庭下令重審或只作出非正審裁決的案件。在 2010 年的一宗案件中，判決並無明確顯示所涉及的土地是市區土地還是新界土地。我們假設有關土地為市區土地。在香港，提交法庭審理的逆權管有爭議的數目不多，這部分是因為香港以多層建築物居多，而建築物內單位的業主通常較難針對同座建築物的另一名業主確立逆權管有。見之後第 6 章。

	市區土地			新界土地		
	擅自佔地者勝訴	業權擁有人勝訴	不適用	擅自佔地者勝訴	業權擁有人勝訴	不適用
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

關於逆權管有的現行法律

相關法律

5. 關於通過逆權管有而取得土地的規則，見於《時效條例》（第 347 章）和相關的案例。在訴訟權產生的日期起計滿 12 年後，就不得提出收回土地的訴訟，但時效期為 60 年的政府土地則為例外。只有當土地擁有人已被剝奪對土地的管有權或已中止使用土地，而逆權管有人又已取得對該土地的管有，時效期才開始計算。

6. 為了證明逆權管有，擅自佔地者須確立他實質管有有關土地，並具有管有該土地的所需意圖（*animus possidendi*）。由於法律推定土地是由擁有人管有，因此擅自佔地者須確立他已對有關土地實施充分程度的獨有及實質控制。

7. 由於業權的相對性原則，擅自佔地者會根據逆權管有和不存在更佳業權的情況而持有新的產業權，但該產業權須受到隨土地轉移並且仍未終絕的第三者權利所規限，例如地役權和限制性契諾。

第 2 章

支持逆權管有的理據：

逆權管有與人權原則

第一項理據：防止逾期提出的申索

8. 逆權管有是時效法律的一個範疇。實施時效法規的政策，是為了防止被告人受到逾期提出的申索影響，並促使原告人不要對自己的權利坐視不理。這是因為隨着時間的過去，要調查管有是在甚麼情況下開始和繼續進行，會變得越來越困難。因此，有關政策是規定一個固定期限，以求達到清楚明確的目標。

第二項理據：避免任由土地不開發和荒廢

9. 如土地擁有權和實際管有情況脫節，有關土地會變成無法出售。對於本可能長期未被充分利用的土地，鼓勵對其進行妥善的維護、改善和開發，是符合公眾利益的。

第三項理據：避免在有錯誤時造成困苦

10. 逆權管有的法律可避免在有錯誤時造成困苦，例子是擅自佔地者因擁有權或界線問題的錯誤而花費開支於改善土地的事上。假如真正擁有人知道並默許擅自佔地者犯錯，擅自佔地者可根據“擁有人

不容反悔”原則（*proprietary estoppel*）提出申索。話雖如此，但實際情況卻往往不是這樣。

反駁的論點

11. 第一項理據假設擁有人知道對其有利的訴訟因由已經產生。事實上，逆權管有可能是暗中進行或未必是顯而易見，擁有人可能不知道其他人正據用他的土地。因此，擁有人不是真的對自己的權利坐視不理。

12. 對於第二項理據（鼓勵對土地進行開發和維修），這項目標只切合有限的情況，不能成為支持逆權管有規則普遍適用的理據。有關規則並不限於安寧地長期管有荒廢物業的情況，而是不加區分地一概適用，既適用於年代久遠和不知情的據用情況，也適用於強行驅逐的個案。

13. 至於第三項理據（避免對被告人造成困苦），儘管在訂定時效期的長短時，已考慮到如何平衡原告人因不知道時效期正針對他計算而可能遭受的困苦和被告人所受到的困苦，但逆權管有的規則並無嘗試作這樣的平衡。原告人提出訴訟的時限是自動生效而非酌情決定的。

第四項理據：便利非註冊土地的轉易

14. 時效法律的更基本目標是確保第三者對擁有權可能有的任何未決申索都會喪失時效，以便利調查非註冊土地的業權。

15. 然而，在香港出售土地事實上是等於出售和購入政府租契。如果賣方已同意給予妥善的業權，但對於同意出售的該部分土地只擁有擅自佔地者的業權，則買方是否必須接受該項業權，頗成疑問。這是因為擅自佔地者的業權所涵蓋的該部分土地，可能會有被業主（通常是政府）沒收批租權的風險。

16. 由於我們在香港所買賣的一概是批租土地，逆權管有原則在香港協助物業轉易的作用大概比在英格蘭為小。但正如報告書第 4 章所論述，丈量約份地圖或新批租約圖則所顯示的界線與新界土地上的實際界線不符的情況十分普遍，所以逆權管有往往是解決土地業權問題唯一可行的辦法。

人權與逆權管有

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* 這一系列受到廣泛報道的判決中，土地擁有人投訴他們根據《1998年人權法令》（Human Rights Act 1998）和《歐洲人權公約》第一號議定書（First Protocol of the European Convention on Human Rights）第一條安寧地享用財產的權利受到侵犯。上訴法院裁定，法定的訴訟時效期與公約並無抵觸，也不是不合乎比例、帶有歧視成分、無法或難以遵從。

18. 原告人向歐洲人權法院提出針對英國政府的申請，² 指稱他們的土地因為英格蘭的逆權管有法律而被格林姆一家奪取，這些法律違反了《歐洲保障人權和基本自由公約》第一號議定書第一條。

19. 英國政府要求歐洲人權法院（下稱“法院”）由 17 名法官組成的大審判庭重新審理該案。法院在 2007 年 8 月 30 日宣布的判決中，以 10 比 7 的多數裁定有關的法例條文並無違反公約第一號議定書第一條。法院裁定：

“66. 因此，使申請人公司失去實益擁有權的法例條文，目的不是為了剝奪紙上擁有人的擁有權，而是為了管制有關制度的業權問題。過去，在這個制度下，12 年的逆權管有就足以使原擁有人重收土地或收回管有的權利終絕，而新的業權是以不受反對的長期管有可給予業權這項原則作為依據。該 1925 年法令和該 1980 年法令適用於申請人公司的條文是整體土地法律的一部分，涉及管制多項事宜，包括個人之間在土地使用和擁有權方面的時效期。”

涉及《基本法》方面的問題

20. 在 裕傑發展有限公司訴律政司司長及其他人（*Harvest Good Development Ltd v Secretary for Justice and others*）一案中，³ 法庭曾考慮關於逆權管有的條文是否合憲。紙上擁有人要求律政司司長採取措施廢除《時效條例》（第 347 章）第 7(2)及 17 條或以其他方式使上述條文符合《基本法》第六條和第一百零五條，並且恢復他們的財產權或給予補償。

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

³ [2006] HKEC 2318.

21. 《基本法》第六條和第一百零五條規定：

“第六條 香港特別行政區依法保護私有財產權。

第一百零五條 香港特別行政區依法保護私人 and 法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人 and 法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。”

22. 夏正民法官裁定，由於在申請人之前的業權持有人的業權已在 1982 年終絕，因此所有關於取得和失去管有業權的事件都在《基本法》生效前發生。《基本法》因為沒有追溯效力而不適用於這宗案件，所以有關的司法覆核申請必須予以駁回。

23. 夏正民法官亦有考慮第 7(2)及 17 條是否抵觸《基本法》的問題。他信納即使涉及《基本法》第六條和第一百零五條，逆權管有的法定計劃也符合上述條文。他的理由如下：

“183. ……自十九世紀中葉以來，逆權管有的機制已是香港土地法律不可或缺的部分。雖然香港的土地法律制度已變得越來越精密，使有關法律更能操作，但逆權管有的機制仍然是不可或缺的。……

184. 考慮到香港並無設有業權註冊制度，本席認為必須承認《時效條例》第 7(2)及 17 條所載的逆權管有制度明顯是為了貫徹一個正當的目標。就此，本席注意到暫委法官辛達誠在香港佛教聯合會訴佔用人一案的判決中也持有相同觀點。”

第 3 章 其他司法管轄區的相關法律

澳大利亞

非註冊土地

24. 被剝奪管有權的擁有人收回土地的權利受到法規限制（但澳洲首都地區和北領地除外，在上述的兩個司法管轄區，擁有人不會因逆權管有而失去土地業權）。時效期一般為 12 年，由訴訟權最初在原告人方面產生的日期起計（但南澳大利亞和維多利亞除外，在上述的兩個司法管轄區，時效期為 15 年）。

註冊土地

25. 在澳大利亞亦可能通過逆權管有取得業權（但澳洲首都地區和北領地除外）。有關做法大致可分為兩種。第一種是南澳大利亞、昆士蘭、新南威爾斯、維多利亞和西澳大利亞的制度。有關機制基本上是相同的：發出通知、註冊擁有人提交知會備忘、註冊官或法院作出裁定，以及為反映上述裁定而更新土地登記冊。

26. 塔斯曼尼亞則採取第二種做法。在時效期屆滿時，註冊擁有人會被視作以信託方式為擅自佔地者持有有關土地。擅自佔地者然後可按認可格式向記錄官提出申請，要求作出將法定業權歸屬於他的命令。該項申請須以該土地的圖則或測量（連同外業紀錄）作為支持，而有關的圖則或測量須經測量師核證為正確的。在對某項申請作出裁定時，記錄官須考慮有關聲稱的所有情況、各方的行為和其他因素。

加拿大

27. 加拿大有 13 個普通法司法管轄區（包括聯邦層級）和一個大陸法司法管轄區。

非註冊土地

28. 在艾伯塔、馬尼托巴和安大略，任何人提出收回非註冊土地的訴訟的時效期為十年，從訴訟權產生的日期起計。在薩斯喀徹溫，《2004 年時效法令》(Limitations Act 2004) 引入普遍適用的時效期制度。該法令第 5 條規定基本時效期為“兩年，從發現有關申索事項的日期起計”，但該基本時效期受最終時效期規限，該最終時效期為“15 年，從有關申索所依據的行為或遺漏發生的日期起計”。

註冊土地

29. 除了艾伯塔外，加拿大所有設有註冊土地業權的省份本質上都不容許逆權管有。例如在不列顛哥倫比亞，在一項不能廢除的業權獲註冊後，任何人不可藉一段時間的管有而取得與註冊擁有人的業權相逆或對該業權造成減損的業權。

英格蘭與威爾斯

非註冊土地

30. 截至 2012 年 7 月，英格蘭與威爾斯約有 20% 的土地仍屬非註冊土地。如土地並無註冊，收回該土地的訴訟的時效期為 12 年，從訴訟權產生的日期起計。

註冊土地

31. 《2002年土地註冊法令》(Land Registration Act 2002)實施法律委員會的建議，對註冊擁有人給予更大保障，以防他人藉逆權管有而取得業權。按照新制度，擅自佔地者在逆權管有土地達十年後，可申請註冊為擁有人。有關土地註冊擁有人屆時會獲給予時間送達反通知書。在新制度下，註冊擁有人相當可能能夠阻止擅自佔地者完成對逆權管有的申請。

在住宅建築物擅自佔地屬刑事罪行

32. 《2012年罪犯法律援助、判刑及懲罰法令》(Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012)第144條新增一項在住宅建築物擅自佔地的罪行，適用於整個英格蘭與威爾斯。該項罪行是因應公眾關注侵入者可能造成的損害而訂立的。在英格蘭亦有意見認為法律給予物業擁有人的保障不足。在入屋爆竊的案件中，除非犯案者當場被抓，否則難以證明某一個人須負責任。因此，一旦有擅自佔地者佔用物業，便須透過法庭程序將其驅逐。⁴ 在新訂的罪行下，如有合理理由相信有人犯了該罪行，警方便有權為了執行逮捕而進入並搜查有關物業，因此物業擁有人應可更簡單直接地向擅自佔地者收回物業。

33. 第144條第(1)款列明構成罪行的要素。凡有以下情況，即屬犯罪：

- 某人作為侵入者進入住宅建築物後，留在該住宅建築物內；
- 該人知道或應知道自己是侵入者；及
- 該人正住在有關建築物內或擬住在該處一段期間（不論長短）。

第4章

相關問題——測量 和新界的土地界線

根據集體官契所批出的土地

34. 高義敦(Crudén)對新界集體官契的測量問題說明如下：

⁴ 向擅自佔地者取回管有權的法律程序可在郡級法院展開，但物業擁有人須承擔事務律師費、法院費用、法律程序文件送達費、(或許產生的)大律師委聘費，以至清潔、修葺及/或重新裝修等費用。有關的法律程序可能需時四至十個星期。臨時管有令程序較為快捷，但因為涉及兩次聆訊，所以同樣是昂貴的。見2012年10月3日《律師會憲報》。

“新界的發展也日益反映出，集體官契所根據的原有測量在準確程度上參差不一。當局從沒有就集體官契所顯示的界線對新界重新進行全面測量，最初的錯誤往往沒有得到糾正。……但是土地交易多年來經常由交易雙方自行處理，沒有尋求律師的意見或協助，這個因素亦令到情況更為複雜。……”

由於地價急升，加上擁有人和其他在土地擁有權益的人的認知不斷提高，因此土地交易雙方尋求律師協助的情況越來越普遍。現時交易雙方有更大機會發現舊有錯誤，並採取步驟加以糾正。但難題仍可繼續出現，當局早就應對新界重新進行大規模測量。”

新批租約的圖則所存在的問題

35. 新批租約（根據在1905年後批出的官契所持有的地段）與根據集體官契所持有的舊批約地段都有差不多相同的問題。這些地段是從未開發的政府土地分割出來。如申請成功，有關的新圖則會附連於有關的批租約。可惜，只有極少數的官契依據上述的新批租約正式簽立。慣常的做法是在承租人以令政府滿意的方式履行新批租約所規定的責任後（即履行建築契諾），官契便當作已經批出。因此，即使批地文件附連的圖則所顯示的界線與批出的土地實際的佔用情況並不一致，也永遠沒有機會在租契文件上予以更正。

36. 事實是有關圖則沒有準確反映進行丈量約份測量時的土地佔用情況，以符合現今在界線方面的要求標準，但政府和法庭卻總是參考丈量約份地圖，作為解決土地界線問題的依據。如把這個做法應用於有關的爭議，現時對土地的任何佔用如不符合丈量約份地圖的界線，都被視為逆權管有，而在解決有關的界線問題時，也會當作為逆權管有的案件來處理。

對將會實施的註冊土地業權制度的影響

37. 當《土地業權條例》（第585章）和註冊土地業權制度在適當時間實施後，紙上的業權便會與在土地“所享有的業權”不相符。由於丈量約份地圖（將成為註冊的業權契據）所顯示的界線和地面上的實際界線不一致，註冊擁有人面對只能擁有他的部分物業的風險，因此現有的界線問題會變得更加嚴重。

38. 在考慮測量和土地界線問題可能的解決方案後，我們認為單單對界線重新進行全面測量並不能解決問題。擁有人如長時間根據

“錯誤”的界線進行投資，會因此而遭受困苦。看來新界的土地界線問題，最好是在《土地業權條例》的實施過程中一併解決。

第 5 章

《土地業權條例》（第 585 章）及關於逆權管有的政策

39. 香港尚未設有土地業權註冊制度。訂立此制度的法例雖已制定，但仍未實施。關於業權註冊的新法例一日未實施，香港的土地註冊制度仍是一種根據《土地註冊條例》（第 128 章）而設立的契據註冊制度，用以記錄關於土地權益的文書，這是我們必須緊記的一點。契據註冊制度的目的，是利便追溯業權而非賦予業權。根據第 128 章所備存的登記冊，只是一套文書索引，故此第 128 章僅賦予已註冊的文書優先次序。

《土地業權條例》的修訂進展

40. 尚有多項重要事項須予決定方可完成草擬修訂條例草案以供審議。這些事項包括土地界線問題、土地由非註冊轉換為註冊的機制，以及更正及彌償條文的修改。香港的註冊業權機制的未來形態仍會有很多變化。機制何時實施，以及逆權管有如何納入機制之中，現時均尚未明確。

第 6 章

一些涉及逆權管有的法律議題

業主立案法團可否要求取得逆權管有

41. 據上訴法庭在明霸有限公司訴新蒲崗大廈業主立案法團及其他人案（*Shine Empire Ltd v Incorporated Owners of San Po Kong Mansion & Others*, [2006] 4 HKLRD 1）中所言，業主立案法團似乎有可能成功取得逆權管有，但法庭不會輕易裁定某個業主立案法團（其法定職權為管理公用部分並確保公契得獲遵從）會意圖違反公契而將私人物業據為己有。

多層建築物的其中一名共同業主可否剝奪另一名共同業主的管有權

42. 由於管有是以整體而論，所以共同業主（聯權共有人或分權共有人）有權佔用整體土地或收取整筆租金或利潤，但此點本身不構成逆權管有。要觸發開始計算時效期，仍需出現剝奪權利的情況。如

果其中一名共同業主長期獨享權益，則可推定已出現剝奪權利的情況。

多層建築物的共同業主可否就公用地方申索逆權管有

43. 在重慶大廈業主立案法團訴 Shamdasani (*Incorporated Owners of Chungking Mansions v Shamdasani*, [1991] 2 HKC 342) 案中，原告人是重慶大廈的業主立案法團。被告人是31個單位的業主，但這些單位之中卻有16個未有顯示在大廈的原有圖則之上。這16個單位是建於公用部分的凹位，又或者是以據用走廊及電梯大堂的方式而建造。法庭在駁回被告人以時效期為理由所提出的抗辯時，裁定如能證明逆權管有是在原告人成立為法團之後針對共有人而展開並持續為期共達20年即已足夠。

44. 爭議點是原告人成立為法團之前的情況：究竟就1968年至1972年的一段期間而言，是否必須就所有共有人而個別證明曾有針對他們的逆權管有存在。高院暫委法官陳振鴻在處理此問題時表示：

“分權共有人的權益是分開和獨立的，而時效期的作用是對自己的特有權利遭到侵犯的人個別提出訴訟的權利施加禁制，所以情況必然是：(a)時效期有可能針對不同的分權共有人而由不同的日期開始計算，以及(b)管有可能對部分分權共有人來說屬於逆權，但並非對全部分權共有人來說均屬逆權。……〔第353頁〕

……被告人必須證明，在原告人成立為法團之前的時間，就未有轉讓給他的土地和建築物的其他不可分割份數而言，曾有針對每一名持有人的逆權管有存在。”〔第355頁〕

不過，被告人未能證明就建築物的其他不可分割份數而言，曾有針對每一名持有人的逆權管有存在。

接續的擅自佔地者可否確立逆權管有

擅自佔地者所作出的業權處置

45. 如S逆權管有了O的土地，而S的管有業權又透過轉易（不論是否有代價）、遺囑或無遺囑繼承而轉讓了給A，則這管有被視為屬連續性。舉例來說，如S逆權管有了O的土地七年，然後把自己的權利出售給A，則O的訴訟權會在A逆權管有了土地五年之後受到禁制。

逆權管有對祖地的影響

46. 我們希望指出祖地在逆權管有議題中的特有情況。在 *Leung Kuen Fai v Tang Kwong Yu T'ong or Tang Kwong Yu Tso* 案中，法庭裁定：每當有新成員出生，祖地即產生一項新的衡平法權益。根據《時效條例》第 7(2)及 22 條，新的時效期會開始計算，而新的時效期會在該名成員不再是未成年人後六年才屆滿。因此，實際上對於祖地來說，除非有人可以顯示“祖”已完全後繼無人，否則擅自佔地者的業權幾乎是無法確立的。

第 7 章 建議

逆權管有應否在現行的非註冊土地制度之下予以保留？

香港的土地業權是以管有為基礎

47. 雖然《土地業權條例》（第 585 章）已於 2004 年制定，而政府和持份者亦曾致力於實施該條例，但香港現時所實施的土地註冊制度仍是一種受《土地註冊條例》（第 128 章）規管的契據註冊制度。契據註冊制度只記錄影響某一物業的文書，並非業權的保證。即使某人已在土地註冊處註冊為物業的擁有人，也不一定是物業的合法擁有人，因為他的業權可能會有不明確或不妥善之處。換言之，非註冊土地的業權是相對的，而業權誰屬最終是視乎土地由誰管有而定。

回應

48. 作出回應的機構大多贊成保留現有法律。香港大律師公會是支持這項建議的機構之一，而有多個其他機構則對此議題持中立態度。不過，香港律師會建議現有法律應作修改，以便為註冊業權制度而制定的通知機制（一如諮詢文件建議 3 所列明者），可適用於香港的現行非註冊業權制度。有兩個機構反對在現行的非註冊業權制度之下保留逆權管有，例如鄉議局便是其中之一。

49. 不過，來自個別人士的諮詢回應卻大為不同。總的來說，這些回應認為逆權管有的法律對物業擁有人不公平，並且指出紙上擁有人不主動管理自己的物業，不應構成擅自佔地者強霸這項物業的理由，否則便會鼓勵更多人侵佔他人物業。新界一名年邁的土地業權人，表示感到無力保衛自己的土地免受他人侵佔。由於有積蓄之故，他並無資格申請法律援助，所以希望土地業權人能得到更多保障。另一名人士則來函指出，逆權管有已變成勒索手段，幕後黑

手更包括有黑幫以及土豪惡霸。他又提到元朗有一名惡霸，以鐵鏈把鄰居原似空置的房屋大門鎖上，並且自行申請新電錶。故此他認為不應再讓逆權管有運作下去。

50. 鄉議局也來函表示，不論在現行的非註冊土地制度還是在未來的註冊土地制度之下，逆權管有均應予以廢除。鄉議局相信，業權人有權把土地出租、使用或閒置，而該權利是受《基本法》第一百零五條保障。鄉議局強調，土地未被業權人使用，並不代表他人可任意取而用之。鄉議局又表示，逆權管有法例已變成鼓勵別人霸佔土地的工具或藉口，損害土地業權人的權益。

我們的看法

51. 我們明白個別業權人對逆權管有所造成的困苦表示關注，希望見到逆權管有的作用在某程度上受到削弱。我們故此曾研究過本來為註冊業權制度而設的通知機制，是否有可能適用於香港的現行非註冊業權制度。我們發覺作此改變的後果並不理想。如擅自佔地者須就逆權管有發出通知，這項規定實際上會剝奪擅自佔地者確立逆權管有的機會。此外，若然在確立註冊業權時未有盡應盡的努力進行調查，包括未有解決任何涉及地界的糾紛，則通知機制一旦適用於香港現時的土地業權制度，所製造的問題可能會多於其所解決的問題。

52. 關於全面廢除逆權管有的呼聲，似乎大部分受諮詢者均贊成在某程度上削弱逆權管有的作用而不是將之全面廢除。

香港的情況

53. 經常有人說利便物業轉易，是支持逆權管有非註冊土地的最有力理據。賣方可能會因業權轉傳曾有間斷令擁有權鏈斷裂，以致無法證明自己擁有妥善業權。有時候一幅分割為多塊的土地會有部分紙上業權擁有人因各種原因（例如戰爭、移民或無嗣而亡）而無法尋獲，這會阻礙了整幅土地（包括分割而成的各塊土地在內）的發展。不過，如果上述各塊土地已由擅自佔地者長期、無中斷地管有，以致該等失蹤的紙上業權擁有人已遭剝奪管有權，則逆權管有的概念會有助整幅土地的發展。在這種情況下，賣方可以管有業權為依據來進行買賣，這類業權雖然有欠妥善，但卻“可以輕易地出售”。⁵

⁵ 陳柱恒及其他人訴萬潤壽案（*Chan Chu Hang & Ors v. Man Yun Sau*）[1997] 2 HKC 144，郭美超法官在判決書的第 150 頁說：“在此類個案中，合約應載有一項特定條件，表明所出售的是管有業權。賣方應以法定聲明來補充證明其業權，表明自己已在不受干擾的情況下管有物業多年，而所有其他人的權利都是不獲承認的。這類業權雖然有欠妥善，但卻可以輕易地出售：見 *Sihombing and Wilkinson*，同上；*Barnsley*，第 331-332 頁。

54. 我們又討論過土地界線問題，以及常見的丈量約份地圖或新批租約圖則與新界土地具體界線不符的問題。實際上，買賣雙方通常會議定土地會按照實地的具體佔用界線而出售，而不是按照於二十世紀之初以非先進儀器製備的丈量約份地圖所示的地段界線而出售。如果所出售的土地有部分地方是位於具體界線而非丈量約份地圖所示的界線之內，賣方便無法給予買方該部分地方的妥善業權。逆權管有通常是這類土地業權問題的唯一實際解決方法。

建議 1

經審慎考慮香港的情況，包括現有的以管有為基礎的非註冊土地機制、新界土地界線問題，以及法庭已裁定《時效條例》的現有逆權管有條文符合《基本法》此一事實，我們認為現有的逆權管有條文應予保留，因為這些條文可為部分關於土地業權的問題提供實際解決方法。

逆權管有應否在未來的註冊土地制度之下予以保留？

受諮詢者的回應以及我們的看法

55. 大部分來自機構的回應，均同意在註冊業權制度下，逆權管有的法律須重新訂定，以便針對逆權管有提供充分但非絕對的保障。香港大律師公會表示，有多名立法會議員⁶不贊成對透過逆權管有取得業權的做法施加更重的責任，而由於現有建議可能會有爭議，而註冊業權制度會否實施又尚未明朗，所以公會認為並不急於落實建議 2 及 3，應等到註冊業權制度實施時才予以落實。香港律師會則相信，建議 3 所列明的模式（經若干修改後）應盡快施用於現行的非註冊業權制度。至於來自個別人士的回應，則絕大部分均贊

上文所述的一般情況，會受到兩項條件限制。第一項條件是，如果物業已長期、無中斷地被某人管有、享用及處理，則可以產生一項合理的推定，那就是此人擁有永久產權上的絕對業權。見 *Cottrell v Watkins* (1839) 1 Beav 361, 第 365 頁。因此，買方可以被迫接受以管有為基礎的業權，但在此類情況中，賣方除了必須證明管有外，也要證明管有的源頭，以承認管有是在權益受到限制的期間取得。根據《時效條例》，在無行為能力的個案中，即使可以證明無行為能力維持超逾最長的 30 年時效期，時效期也僅以 30 年為限，所以賣方也必須證明時效期未有因《時效條例》第 9 條的運作而延長（第 9 條是處理復歸權益的事宜）。見 *Williams on Title*，同上，第 570-571 頁以及 *Barnsley* 第 333 頁的討論。第二項條件是妥善的業權可以是部分以文件為基礎而部分以管有為基礎。如果妥善的業權可以追溯到業權欠妥的日期，由該日開始的管有是可以糾正欠妥之處從而強迫買方接受業權的：見 *Re Atkinson and Horsell's Contract* [1912] 2 Ch 1; *Barnsley*，同上，第 332 頁。”（底線後加）

⁶ 立法會司法及法律事務委員會於 2013 年 2 月 26 日所舉行的會議。

成這項建議。我們相信訂立註冊業權制度，可提供一個全面修訂逆權管有法律的好機會，所以我們未有改動這項建議。

建議 2

我們建議，逆權管有的法律應在未來的註冊土地制度之下重新訂定。註冊本身應是針對逆權管有的一種保障方式，但這保障不應是絕對的。這是為了達到註冊土地制度的目的——只有註冊才能夠轉移或賦予業權。

在註冊土地制度之下處理逆權管有申索的建議機制概要

56. 在各個已對逆權管有的應用施加限制的司法管轄區中，我們相信《2002年土地註冊法令（英格蘭與威爾斯）》（Land Registration Act 2002 (England and Wales)）附表6所採納的條文，可以在確保註冊紀錄冊資料完備、保障私有產權，以及令逆權管有的法律在有令人信服的理據時只可用於範圍極窄的情況三者之間取得適度平衡。基礎的原則是，單憑逆權管有不能令註冊產業的業權終絕。

受諮詢者的回應以及我們的回應

57. 除了少數異議者之外，受諮詢者一般均同意建議的機制，可在保障紙上擁有人與保障擅自佔地者之間取得適度的平衡。我們同意細節的訂定對於建議機制的成功推行十分重要，但我們必須給予日後成立的機構一些自由度，讓它可在考慮到本身的架構下定出機制的細節。因此，我們認為只適宜為建議的機制訂明一些大原則。

建議 3

我們建議，當香港設有註冊業權制度時，單憑逆權管有不應足以令註冊產業的業權終絕。註冊擁有人的權利應受到保障。舉例來說，如註冊擁有人因為精神上的無行為能力而不能作出所需的決定，或因為精神上的無行為能力或身體上的殘障而不能傳達上述決定，則擅自佔地者的申請不會獲准。不過，上述保障不會是絕對的。在建議的機制之下：

- 業權已註冊的土地的擅自佔地者，只可在連續逆權管有該土地 10 年後才有權申請註冊。

- 註冊擁有人會獲通知擅自佔地者已提出申請，並可對申請提出反對。
- 如註冊擁有人未有在規定時間之內提出反對，逆權管有人便可獲註冊。
- 如註冊擁有人提出反對，逆權管有人的申請便會失敗，除非他能證明以下其中一種情況：(a) 基於衡平法的不容反悔原則，註冊擁有人謀求剝奪擅自佔地者的管有權是不合情理的，而在該情況下，擅自佔地者理應獲註冊為擁有人；(b) 申請人基於其他原因有權獲註冊為業權的擁有人；或(c) 擅自佔地者在錯誤但合理地相信自己是毗鄰土地的擁有人的情況下已逆權管有該土地。
- 如擅自佔地者未有被逐出並繼續逆權管有土地再多兩年，則擅自佔地者會有權提出第二次申請，而有關事宜會轉交審裁官裁決。

廢除“隱含特許”原則

58. 目前的情況是：大體而言，擁有人的意圖“在實際上無關緊要”。然而，如擅自佔地者使用土地的方式與擁有人對該土地的未來計劃相符，法庭以往並不願意裁定存在逆權管有。英國法律改革委員會（Law Reform Committee）也建議廢除隱含特許原則。《1980年時效（修訂）法令》（Limitation Amendment Act 1980）實施這項建議，而有關的條文則編訂為《1980年時效法令》（Limitation Act 1980）附表1第8(4)段。

59. 香港的相關條文仍是以《1939年時效法令》（Limitation Act 1939）為依據。現在英格蘭《1980年時效法令》已說明了有關要求，把問題解釋得一清二楚。因此，如根據《1980年時效法令》附表1第8(4)段制定一項條文，便可清楚明確地表明隱含特許原則在香港不適用。我們建議應在香港制定一項與《1980年時效法令》附表1第8(4)段相類似的條文。

受諮詢者的意見以及我們的看法

60. 我們收到九個機構對這項建議的書面回應，都是贊成廢除“隱含特許”原則。其中一名受諮詢者提醒我們應在這項建議中加入

一項但書，表明如果根據實際事實是存在隱含特許的話，則有關情況不會受到影響。小組委員會在發表諮詢文件時，亦確實認為香港應採用《1980年時效法令》附表1第8(4)段所述明的但書，所以曾表示應“以同樣方式”採用上述但書，在香港制定一項相類似的條文。⁷ 為了完全消除疑慮，這項建議已加入了此但書。

建議 4

我們建議“隱含特許”原則應予廢除，並建議應在《時效條例》(第347章)中制定一項條文，訂明：

“就裁定佔用土地的人是否正在逆權管有該土地而言，不得單憑該人的佔用與擁有人目前或未來對該土地的享用沒有抵觸這一事實，便假定該人的佔用因法律的隱含規定而得到後者准許。

如根據某宗個案的實際事實，裁斷某人對土地的佔用得到擁有人的隱含准許是有理可據的，則本條不得視為影響這項裁斷。”

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

61. 該案涉及《新界土地契約(續期)條例》(第150章)第6條。上述條例在《聯合聲明》簽訂時通過，目的是使所有將在13年內屆滿的新界土地契約能夠續期至2047年6月30日。一些在批租土地地段的擅自佔地者提出申請，要求法庭作出他們已逆權管有有關土地超過20年的聲明，但契約持有人反對有關申請，理由是契約持有人可根據該條例所設立的新業權而非現有業權，令有關申索失敗。

62. 上訴法庭判契約持有人勝訴。在上訴時，終審法院所要考慮的問題是《新界土地契約(續期)條例》(第150章)第6條是否具有就政府租契設立新產業權的效力。終審法院裁定《新界土地契約(續期)條例》的效力，是重寫根據原有政府租契所批出的年期，而不是在原有的租契年期屆滿時向政府租契授予新的年期。這項裁決產生一個不合情理的結果。由於年期只是續期而沒有設立新的產業權，致使舊有的年期僅是簡單地延續至2047年6月30日，因此原擁有人會繼續有法律責任每年按應課差餉租值的3%繳交地租。如擅自佔地者沒有繳交地租或潛逃，原擁有人便可能被判須負法律責任。

⁷ 諮詢文件第7.32段。

受諮詢者的意見

63 這項建議得到十份回應，大部分都是表示支持，但香港律師會及鄉議局卻不贊同建議，而是支持制定一項法定推定或法定轉讓，使逆權管有人須負起所有根據政府租契的契諾而須負的法律責任。香港律師會又提到，擅自佔地者一旦成功確立逆權管有，他便取代了紙上擁有人，把政府租契的利益和責任同時攬到身上，並且應該能夠把土地退還政府。

64. 香港大律師公會卻認為不應改變現有法律。其他受諮詢者則表示這個問題是學術性多於實質性，而容忍這種不合情理的情況存在也是適當的做法，因為事情的後果實際上並非如表面所見那麼嚴重。

我們的看法

65 我們已考慮到一個事實，那就是現時的地租可能款額龐大，而某些涉及維修的契諾又可能所費不菲。不過，在大部分個案中，這個問題實際上都只屬理論性質，土地使用者絕對不會因沒有履行責任而須面對土地被政府重收的風險。

66. 我們相信制定一項法定轉讓會極之困難，除了上文所討論到的困難外，法定轉讓或法定推定究竟應當作在何時產生，是在逆權管有的第 12 年抑或是在法庭所裁定的某個日子，其實也不清楚。因此，我們決定不建議制定一項法定推定或法定轉讓。

建議 5

我們知道，已被剝奪管有權的註冊擁有人須繼續就政府租契的契諾負上法律責任，而這種不合情理的情況是有可能出現的。然而，我們不建議制定一項法定推定或法定轉讓，使逆權管有人變成須根據政府租契的契諾而負上法律責任。

測量和土地界線問題

67. 有一點應予注意，“逆權管有”的案件實際上是源於不準確的“丈量約份地圖”或新批租約圖則。丈量約份地圖或新批租約圖則上的界線無法輕易在地面上識別出來。儘管個別的土地擁有人可能會安排專人繪製測量圖，並把有關圖則提交土地註冊處或測繪處，但這些測量圖沒有指向丈量約份地圖或新批租約圖則作交互參照，並且不獲賦予確定的法律地位。曾有人建議對新界土地重新進行全面測量，

認為這樣可解決有關問題。由於蒙受不利的人可能會藉訴訟或其他方法討回損失，因此小組委員會認為單單重新進行測量並不能解決有關問題。政府將需要制定法例，而新界的土地界線問題最好是在《土地業權條例》的實施過程中一併解決。

受諮詢者的意見以及我們的看法

68. 就這項建議提出意見的書面回應有 14 份，大部分都是贊成政府應加倍努力解決新界的土地界線問題。

建議 6

我們建議，應促請政府加倍努力解決新界的土地界線問題。然而，我們認為單單對界線重新進行全面測量並不能解決有關問題，因為按重新測量的界線而蒙受損失或不利的人可能不會接受新的界線。在我們看來，新界的土地界線問題，最好是在《土地業權條例》的實施過程中一併解決。

Common Luck 案的裁決

69. 我們討論了 *Common Luck Investment Ltd v Cheung Kam Chuen* 一案。該案定下了關於以下問題的法律：如按揭人拖欠付款但仍然管有按揭物業，承按人收回物業管有權的權利在何時根據《時效條例》第 7(2) 條喪失時效？

70. 香港律師會的物業委員會曾就上述問題發表意見。我們同意物業委員會的觀點。就《時效條例》而言，存在逆權管有的唯一要求，是針對管有有關土地的人的訴訟因由應已產生。顯而易見，按揭人如拖欠付款，便已符合上述要求。因此，在時效期屆滿後，承按人的權利會喪失時效。

受諮詢者的意見以及我們的看法

71. 回應這項建議的七個機構全都贊成訂立法例，以落實所建議作出的變革。

建議 7

就承按人針對按揭人而取得按揭物業管有權的權利而言，我們建議在《時效條例》（第 347 章）中制定一項條文，以清楚說明時效期在按揭人不履行還款責任當日起開始計算。

逆權管有對祖地的影響

72. 新界的一些土地是由“祖”所擁有。“祖”是家庭組織，為敬奉祖先的目的而擁有土地。在一個“祖”中，同一祖先的所有男性後裔都有權在生時享有土地權益。根據《時效條例》，如以信託形式持有的土地被陌生人逆權管有，受託人對法定產業的業權並不受影響，直至**所有**受益人的權益都已喪失時效為止。每當有一名新成員出生，就有一項新的衡平法權益在祖地產生，而新的時效期也會開始計算。因此，根據現有法律，要在祖地確立逆權管有幾乎是不可能的。

受諮詢者的意見以及我們的看法

73. 有九個機構就這項建議作出回應，大部分都同意並無明顯需要改變現有法律。不過，香港律師會認為由於土地稀有，擁有人任由土地荒廢是不道德和不可接受的，況且亦無道理單憑一個技術性的反對理由而不讓擅自佔地者成功取得土地，而這個反對理由應由法例撤銷。香港大律師公會則表示，“祖”是否應享有特權，以致其土地不受逆權管有法律規管，這在政策上來說是可辯論的。此外也有一些意見認為“祖”是可以終絕的。

74. 就諮詢所見，公眾一般均接受現有法律，所以並無明顯需要改變這方面的法律。再者，即使“祖”在理論上可以終絕，要針對祖地而確立逆權管有也會是極度困難。

建議 8

我們知道在實際的情況下，要在祖地確立逆權管有幾乎是不可能的，但我們看不出有需要改變關於這個問題的法律。

Wong Tak Yue v Kung Kwok Wai David 一案的裁決

75. 我們討論了終審法院對 *Wong Tak Yue v Kung Kwok Wai David* 一案的裁決。⁸ 在該案中，法院裁定擅自佔地者如果願意在擁有人要求下支付租金，便不符合所需的管有意圖。

76. 香港大律師公會（“大律師公會”）在書面回應諮詢文件時，建議制定一項使 *Wong Tak Yue* 案與 *Pye* 案⁹ 的裁決相符的條文。大律師公會的意見如下：

⁸ (1997-98) 1 HKCFAR 55.

⁹ [2003] 1 AC 419 (HL).

- *Wong Tak Yue* 案在裁決時沒有機會參考樞密院對 *Ocean Estate Ltd v Pinder* [1969] 2 AC 19 案的裁決，特別是 24D-F 的內容。
- *Wong Tak Yue* 案的裁決與英國上議院在 *J A Pye (Oxford) Ltd v Graham* [2003] 1 AC 419 案中的裁決相抵觸。
- 終審法院在其後的裁決中應用 *Pye* 案的原則而沒有參考 *Wong Tak Yue* 案，例見 *Incorporated Owners of San Po Kong Mansion v Shine Empire Ltd* (2007) 10 HKCFAR 588。
- 雖然如此，（至少）還可爭議的是，*Wong Tak Yue* 案在終審法院以下的法庭仍具約束力，例見 *Lau Wing Hong v Wong Chor Hung* [2006] 4 HKLRD 671，第 33 及 34 段。
- 這使香港在逆權管有方面的法律有異於其他普通法地區，令法律顧問無所適從。
- 終審法院如須再處理這個問題，相當可能會依循 *Pye* 案，但目前上述難處依然存在。
- 大律師公會因此建議修訂《時效條例》，以推翻 *Wong Tak Yue* 案。

77. 我們同意大律師公會在前段所列的觀點。我們知道諮詢文件內的初步建議沒有包括否決 *Wong Tak Yue* 案，因此在這一點上沒有正式廣泛諮詢。然而，鑑於終審法院重新考慮這個問題須耗用大量資源和時間，我們現建議在《時效條例》(第 347 章)中制定一項條文，訂明擅自佔地者願意交租與確立逆權管有所需的管有意圖並無抵觸。

建議 9

我們建議在《時效條例》(第 347 章)中制定一項條文，訂明擅自佔地者願意交租與確立逆權管有所需的管有意圖並無抵觸。

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

78. 報告書第 1.27 段提到，我們不建議對關於據用土地的法律進行檢討或提出建議。然而，值得一提的是 *Secretary for Justice v Chau Ka Chik Tso* (2011) 14 HKCFAR 889 一案。該案的重點是政府土地的承租人據用另一幅屬於政府的土地有何後果。非常任法官施廣智勳爵 (Lord Scott) 就擅自佔地者在時效期屆滿時可取得權益的範圍提出突破性的新見解，其判詞獲終審法院常任法官包致金及非常任法官烈顯倫贊同。

79. 雖然我們不想就何謂據用土地法律的正確法學基礎提出意見，但卻認為非常任法官施廣智勳爵所表達的意見肯定是如李義法官所指的，有違《時效條例》第 7 條及第 17 條的用語。所謂擅自佔地者藉逆權管有而可取得的產業權種類取決於該人的意圖，這個觀點會產生不確定性和無數問題。雖然可以辯說 *Chau Ka Chik Tso* 案的判詞第 112-114 段所述見解應理解為只是對據用土地法律的解釋而其用意並非影響逆權管有法律，但鑑於所用措詞籠統，而且代表終審法院三名法官的意見，我們建議應澄清有關法律，清楚表明該等段落中所表達的意見並不正確反映有關法律。

建議 10

我們建議在《時效條例》中制定一項條文，訂明：

“就租客所據用土地而言，在不損害關於業主與租客的權利和義務的法律的原則下，任何人如憑藉《時效條例》第 17 條成功終絕另一人的所有權，該人所取得產業權的性質和範圍，不受該人藉逆權管有而意圖取得某項產業權的真實或推定意圖所影響。”

完

2014 年 10 月 20 日