

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)264/14-15(05)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2014年12月22日舉行的會議 擬備的背景資料簡介

法律改革委員會的《逆權管有》諮詢文件

目的

此文件概述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")以往就法律改革委員會(下稱"法改會")的《逆權管有》諮詢文件(下稱"《諮詢文件》")進行的討論。

背景

逆權管有原則

2. 逆權管有指任何人可通過與土地擁有人的權利相抵觸的方式持續佔用他人土地，從而取得該土地的業權。如逆權管有人(亦稱為"擅自佔地者")持續佔用有關土地，而擁有人在訂明限期屆滿時或之前，沒有行使他收回該土地的權利，擁有人得到補救的機會和對該土地的業權即告終絕，擅自佔地者亦成為新的擁有人。擅自佔地者新取得的管有業權，在範圍或期限上通常都不能超出原擁有人的業權。

相關法律

3. 關於通過逆權管有而取得土地的基本規則，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。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。

4. 雖然《土地業權條例》(第585章)已於2004年制定，為香港物業轉易的業權註冊制度(作為擁有權的證明)訂定條文，但該條例尚未實施。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(作為文書登記冊)。現行的契據註冊制度並非業權的保證。即使某人已註冊為物業的擁有人，其業權仍可能會有不明確或不妥善之處。因此，土地的業權是相對的，而業權誰屬最終須視乎土地由誰管有而定。

《諮詢文件》

5. 法改會的逆權管有小組委員會於2012年12月10日發表《諮詢文件》，提出當香港設有註冊業權制度時適用的初步建議。小組委員會的主要建議如下：

- (a) 經考慮香港的情況，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，現有的逆權管有條文應予保留；
- (b) 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；
- (c) 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：
 - (i) 業權已註冊的土地的逆權管有人，只可在連續逆權管有該土地10年後才有權申請註冊；
 - (ii) 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；
 - (iii) 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；
 - (iv) 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：

- 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；或
 - 申請人基於其他原因有權獲註冊為業權的擁有人；或
 - 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；及
- (v) 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；
- (d) "隱含特許"原則應予廢除，並且應在香港制定一項條文，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"；
- (e) 不應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；
- (f) 政府應加倍努力解決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；
- (g) 關於承按人針對按揭人而取得按揭物業管有權的權利，政府應就該項權利而通過法例，以清楚說明時效期在按揭人不履行責任當日起開始計算；及
- (h) 並無需要改變關於逆權管有祖地¹的法律。

諮詢期為 2012 年 12 月 10 日至 2013 年 3 月 15 日。

過往的討論

6. 當局曾於2013年2月26日的會議上，向事務委員會簡介《諮詢文件》。下文各段概述委員所提出的意見及關注事項，以及法改會的回應。

¹ 據《諮詢文件》第7.43段所述，"祖"是家庭組織，為敬奉祖先的目的而擁有土地。"祖"是傳統的土地信託而不是法律實體。

逆權管有的理據

7. 有委員詢問，鑒於香港土地稀少而珍貴，逆權管有的法律是否應予保留。另一名委員認為，《時效條例》所載有關逆權管有的現行法律應予修訂或刪除，以防不法之徒利用有關法律，從合法擁有人手中奪取物業。

8. 法改會表示，逆權管有的主要理據是防止長期、無中斷地管有土地的擅自佔地者受到陳舊的申索影響，以及鼓勵擁有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，有關原則是規定一個固定期限，以求達到清楚明確的目標。

擁有人及佔用人的權利

9. 部分委員反對上文第5(c)段所述的建議機制，因為該機制將會為擁有人帶來更大保障，以防擅自佔地者(一般是入息微薄的人士)取得業權。此外，該機制亦與保障長期、無中斷地管有土地的擅自佔地者免受陳舊申索影響及鼓勵擁有人不要對自己的權利坐視不理的普通法原則有差異。

10. 法改會表示，建議的安排旨在處理註冊土地業權制度，當《土地業權條例》生效後，該制度將給予業權保證。註冊業權制度若要行之有效，那些為自己業權註冊的人，應可依據業權已予註冊的事實來保障自己的擁有權，除非有令人信服的理由顯示情況不應如此，則屬例外。註冊本身應是針對逆權管有的一種保障方式，但這保障不應是全無限制的。建議的安排與英國實施的安排相同。

11. 有委員詢問，如某人的父母向其提供物業以供佔用，但沒有簽訂租賃協議或支付金錢，而該人曾花費開支於改善該物業的事上，該人可否藉逆權管有而成為該物業的擁有人。法改會給予否定的答覆，因為該人是在其父母的准許下佔用該物業。

12. 關於在受《土地註冊條例》規管的現行契據註冊制度下，倘若一名租客佔用物業而長期沒有繳付租金，該租客可否藉逆權管有而管有該物業方面，法改會表示，有關情況並未經法庭判決。不過，他指出在 *Wong Tak Yue 訴 Kung Kwok Wai & Another* 一案中，終審法院裁定在租契終止後，擅自佔地者如有意圖向擁有人支付租金，便不再具有所需的管有意圖。

提出訴訟以收回逆權管有土地的追索時限

13. 鑒於現行法例規定政府土地被連續佔用60年後，便會變為佔用人的土地，有委員建議相同的法定追索時限亦應適用於私人土地，致使佔用人須在連續佔用私人物業60年後，才可要求取得該私人物業的管有權。

14. 法改會指出，將佔用人要求取得私人物業／土地的管有權的法定追索時限由現時的12年²延長，不能在一夜之間生效，因為這種改變必須設有過渡安排。

15. 有委員建議將有關收回市區私人土地的追索時限，訂定為較新界私人土地(經常出現土地界線問題)為短的時間，法改會回應時表示，立法機關可決定應訂定哪些時限，藉以在保障擁有人的權利和擅自佔地者所提出的申索的權利兩者之間取得適當平衡。

鄉議局的意見

16. 委員促請法改會考慮鄉議局就《諮詢文件》所提出的關注事項／意見，當中包括：

- (a) 有關逆權管有的現行法律應予修訂或刪除，以防不法之徒利用有關法律，從合法擁有人手中奪取物業；
- (b) 新界土地的擁有人所管有的土地面積甚廣，部分擁有人已長居海外，使他們難以預防其土地被逆權管有；
- (c) 政府有需要解決新界的土地界線問題，以防出現逆權管有的爭議；
- (d) 雖然根據《諮詢文件》中的建議機制，擅自佔地者在連續逆權管有某物業10年後提出要求取得該物業的管有權的申請時，該物業的註冊擁有人會獲得通知，並可對有關申請提出反對，但擁有人對該物業的業權仍未獲保證。舉例而言，若擅自佔地者未能找到註冊擁有人，擅自佔地者的申請會否獲准，仍屬不清晰；及
- (e) 提出訴訟以收回私人土地的追索時限，應與政府土地的追索時限劃一訂為60年。

17. 法改會表示已接獲鄉議局對《諮詢文件》的意見。法改會擬備

² 《時效條例》是於1991年修訂，以將收回私人土地的時效期由20年縮短為12年。

有關逆權管有的最終報告書時，會適當地考慮鄉議局的意見。

最新發展

18. 法改會於2014年10月20日發表《逆權管有》報告書。

19. 法改會將於2014年12月22日的事務委員會會議上，向事務委員會簡介其《逆權管有》報告書。

相關文件

20. **附錄**載有相關文件一覽表。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年12月16日

法律改革委員會的《逆權管有》諮詢文件

相關文件一覽表

日期	會議	文件
2013年2月26日	司法及法律事務委員會	<p>法律改革委員會提供的"法律改革委員會的《逆權管有》諮詢文件摘要"</p> <p>立法會CB(4)398/12-13(01)號文件</p> <p>法律改革委員會提供有關"法律改革委員會的《逆權管有》諮詢文件"的電腦投影片簡介資料</p> <p>立法會CB(4)447/12-13(03)號文件</p> <p>立法會議員與鄉議局議員於2013年2月21日舉行會議後轉介的有關修改土地逆權管有的現行法律的意見及關注(只備中文本)(只限委員參閱)</p> <p>立法會CB(4)440/12-13(01)號文件</p> <p>會議紀要</p> <p>立法會CB(4)640/12-13號文件</p>

立法會秘書處
 議會事務部4
 2014年12月16日