

(Chinese Translation - 中譯本)

高院民事上訴 1998 年第 281 、
282 、 283 、 287 、 288 、 289 、 290 、
291 、 292 、 293 、 294 、 295 、 315 、
316 、 317 、 318 、 319 、 320 、 321 、
322 、 323 、 324 、 325 、 326 、 327 、
328 、 329 、 330 、 331 、 340 、 341 、
342 、 343 、 344 及第 345 號
高院民事上訴 1999 年第 27 及
第 28 號 (合併審理)

香港特別行政區

高等法院

上訴法庭

民事上訴 1998 年第 281 、 282 、 283 、 287 、 288 、
289 、 290 、 291 、 292 、 293 、 294 、 295 、 315 、
316 、 317 、 318 、 319 、 320 、 321 、 322 、 323 、
324 、 325 、 326 、 327 、 328 、 329 、 330 、 331 、
340 、 341 、 342 、 343 、 344 及第 345 號
民事上訴 1999 年第 27 及第 28 號
(合併審理)

(原本案件編號：高院雜項案件 1998 年第 114 號)

關於香港調景嶺平房區第 7 段第 25 區以及
第 11 段第 131 區之物業

及

關於高等法院施偉文法官於高等法院雜項
案件 1998 年第 114 號一案所作之賠償調景
嶺居民之判決

申請人
(上訴人)

湯甜女及其他人士

對

答辯人
(答辯人)

香港房屋委員會

審理法官：高等法院上訴法庭法官高奕暉、梅賢玉及羅傑志

聆訊日期：1999 年 9 月 8 日及 9 日

判決日期：1999 年 9 月 27 日

判 案 書

上訴法庭法官高奕暉：

引言

根據高等法院原訟法庭法官施偉文在 1996 年 6 月 27 日發出之命令，所有於 1961 年 6 月 5 日已是調景嶺居民，並曾就香港房屋委員會的決定向他提出司法覆核的申請人，均會“由於香港政府違反了不會將他們（從該區）遷走的承諾而有權獲得損害賠償”。施偉文法官並指示把有關申請人申索“損害賠償”的資格，以及“損害賠償”金額事宜留待他本人日後判決。

本庭現正處理的案件正是該等申請人因不滿原審法官施偉文就他們個別的“資格”及“賠償金額”所作之判決而提出的上訴。香港房屋委員會反對這些上訴，但接受原審

法官於 1996 年 6 月 27 日所作之命令，（房委會並沒有對此命令提出上訴）以及其後作出的所有關於“資格”及“損害賠償金額”的判決。對於那些沒有就原審法官對他們的“資格”及“賠償金額”所作的判決提出上訴的申請人來說，本判決沒有推翻原判決的意思（而事實上也不能推翻）。

至於那些提出上訴的申請人，他們部份不滿原審法官裁定他們“沒有資格”申索“損害賠償”；部份則不滿法官判給他們的“損害賠償”金額太少；部份則不滿法官在決定他們是否“有資格”申索賠償時沒有給予他們公平的審訊。就本判決而言，本席毋須把該等申請人分類。基於下文所述的理由，本席認為這些申請人根本從來都沒有任何有效的理據支持他們的“損害賠償”聲請（或任何其他形式的金錢補償聲請），因此本庭當駁回他們的上訴。（當然，那些已獲法庭宣告“有資格”獲得賠償，並已經取得了賠償的申請人，即使他們不滿獲判的賠償金額太少，他們都不會因本判決而受到不利影響。由於香港房屋委員會沒有就原審法官於 1996 年 6 月 27 日所作的命令或任何個別申請的判決向本庭提出上訴，因此所有先前已獲法庭判決得直的申請人均不會因本判決導致得而復失。）

說罷引言後，本席現轉而談述有關本案的一些事實。

案件事實

1949 年，中國近代史上一場為中國內地帶來災難的內戰終告結束。中國共產黨的軍隊打敗國民黨的軍隊。國民黨大部份高級軍官逃到台灣躲避，而其他被遺棄的各級軍人則逃到香港去。殖民地政府最初允許他們逗留在摩星嶺地區，但最後（於 1950 年）容許他們居住於調景嶺。殖民地政府之後對他們的照顧少之又少，任由他們在調景嶺開發及建立他們的社區。自此之後，調景嶺便成為國民黨人士的聚居地。

1958 年，殖民地政府訂立《徙置條例》（1958 年第 16 章），賦予香港總督權力設立“平房徙置區”以及發出居住許可證給獲准在該等地區居住的人士，但許可證在給予通知後可予以終止。

殖民地政府決定在調景嶺設立平房徙置區後，於 1961 年 6 月 2 日發佈新聞稿宣佈有關決定，其內容如下： 一

“調景嶺將改闢為徙置區

區內公用設備行將改善

位於將軍澳之調景嶺，將由徙置事務處接管，改闢為徙置區。該處職員，將於數日內開始調查該區內之屋宇及住戶人數，俾可根據此等資料，以計劃改善該區內之居住環境及各種公用設備，例如建設道路、市場、公廁及供應食水與衛生設備等。

徙置事務處處長在本日發表該項消息時宣稱：該區內有等建築物，日後或須予以遷移，以便實行各種改善之措施，惟在可能範圍內當極力避免此種事情發生。但如有此項情形發生時，徙置事務處將於該區內另行撥地與遭受遷拆之住戶重建，及給予其他協助以利遷徙。

調景嶺改為徙置區後，該區內之住戶，對於其所佔官地，日後將須繳納佔用官地許可證費，以求分擔各項改良設備之一部份經費。此項證費之多寡，將因所佔官地面積之大小而異，例如普通面積之寮舍，每季須繳費拾元。

區內之學校及診療所將須向有關機關註冊，但政府自當鼓勵彼等及其他福利團體繼續在區內工作。至於正式批准之福利或教育團體所需用之土地，其許可證費，將特別從輕訂定。

現居調景嶺地區之任何住戶，將不必遷居別處。惟新來住戶，除是具有徙置資格者外，均禁止遷入。至欲興建任何新屋或將現存屋宇之業權轉讓別人者，均須事先獲得徙置事務處處長批准方可進行。

接近該區之土地，政府已有計劃發展，以供興建拆船廠之用。預料其他工業，亦將陸續在該地區發展。如此則調景嶺居民將可就地獲得工作謀生。

至於統計該區屋宇及住戶人數之初步調查工作，預料約於三個月內當可完成云。”（原文）

上述公告發出後令調景嶺居民產生不少憂慮，這可從徙置事務處處長於 1961 年 6 月 5 日發出的另一份公告得知，其內容如下： —

“查調景嶺內近有謠傳謂政府擬於該區興建多層徙置大樓，遂致有等居民疑惑不安，誠恐一旦實行，則勢須遷離其現日安

居之所。徙置事務處處長有鑑於此，特鄭重聲明政府對於調景嶺之管理，概與其他平房徙置區無異（例如摩星嶺平房徙置區），並不擬於該區內作興建多層大樓之舉。該區居民，大多均可獲准繼續在其現有之屋宇內，作無限期之居留（斜體加上），而祇須繳交些微之許可證費而已。至於因改善道路交通及增進公益事宜而須遷徙之屋宇，亦祇有在必要時然後方迫不得已而為之。徙置事務處處長繼續聲明政府現目並不擬由市區方面，徙置任何人士於調景嶺區內，使該區之人口因而增加。

故無論如何，本處在將來之六個月內，不擬在該區作遷移或徙置任何屋宇之舉。”（原文）

然而，這份公告仍未能消除居民的憂慮，他們遂向港督提交請願書要求維持現狀。

徙置事務處處長就居民向港督請願一事於 1961 年 6 月 15 日致函回應。信件的內容如下：-

“ 本年六月八日， 台端及調景嶺其他居民聯同簽呈督憲稟章乙件，經已收悉。所陳各節業經督憲予以縝密而同情之考慮，惟以調景嶺區改闢為徙置區及轉隸徙置事務處管理

之一項措施，已屬政府決策，並經公告在案，礙難有所更改，至以為歉。其實區內居民對於是項決策，毋須自相驚擾，蓋因督憲深信該區居民之福利前途，不獨絕無惡劣影響，而反能在實質上獲致改善與加強之效果也。

2. 關於區內貧苦居民之救助問題，本處長現奉督憲諭，特向 台端着重聲明，凡屬貧苦之調景嶺居民均憑以香港居民之資格，申請救助，與居住於香港、九龍及新界各地之其他人士無異。同時區內各福利機構對於救濟貧苦之工作亦可繼續推行一如往日，當無疑問。

3. 有等居民，對於現有屋宇之須否遷移一問題，極表關切。本處長茲並着重聲明，縱須在必要時遷徙屋宇，亦當盡量減至最低限度，此點亦經公告在案。至於認為必需遷徙之少數屋宇，屆時亦當妥為安排，為居民在區內重建居住之所，免致遭受流離之苦。本處長並可保證在今後相當時期內毋需遷徙任何住宅樓宇也。

4. 關於區內各學校之前途問題，有等居民妄加疑揣。實則純屬杞人之憂。蓋香港政府已撥定款項，以作改善該等學校之用。此舉對於該區福利，自必大有裨益。而督憲亦盼望各該學校當局能與教育司署衷誠合作，共襄興發教育事宜之舉。

5. 籌備改闢調景嶺為徙置區之工作，自當循序漸進。今後數天內，當先由測量人員開始測量工作，以製備該區現況之準確詳圖，俾徙置事務處能根據此圖，尋求改善之良策，以增進該區整個社會之利益。例如改善渠道及通路與設立充足而適合衛生之公廁及供應食水等，均屬當務之急，而須詳加考慮者。督憲深信該區居民能盡量與徙置事務處衷誠合作，使能推進其任務也。

6. 徙置事務處業已在區內着手興建臨時辦事處一所，以便徙置事務處職員，在辦公室時間內，可處理區內居民各種日常問題。至於永久性之徙置事務處職員宿舍及辦事處，則於遲日，方行興建。

7. 至於日後徵收之佔用官地許可證費用，則區內居民，亦不過依照其他郊區平房徙置區居民所納費額繳交。是項費用，以小型住宅平房而言，每季祇為五元或十元而已，實屬輕微之至，且亦為香港境內佔用官地人士所例需繳納者。是以督憲認為該項輕微費用，實不能視為構成任何困難之因素也。

8. 關於請求沿用該區名稱一點，督憲業經注意及此。考慮地區之正式名稱為已採用調景嶺之名，此乃 台端所自明

悉者，是以政府將擬保留此名而稱該區為調景嶺村（其英文名稱則為 RENNIE'S MILL VILLAGE）。

9. 本處長茲復奉命向該區居民剴切曉諭，各人對其本身之前途，毋須自生憂慮。蓋改善該區公益事宜之籌劃與進行，均求循序漸進，俾能盡量避免有騷擾性或麻煩性之事情發生。

10. 凡區內居民，倘欲清楚明瞭任何問題時，應向徙置事務處派駐調景嶺之職員查詢為要。”（原文）

1961 年 6 月 15 日的信件發出後，調景嶺居民看來沒有再表示為他們的處境憂慮。直至 1963 年，殖民地政府首次宣佈要徵收許可證費才可讓調景嶺居民有權佔用該地樓宇，這引致調景嶺居民於 1963 年 3 月 26 日再次向港督請願。港督的代表覆函回應如下：-

“ 關於香港政府擬按照各平房徙置區慣例向調景嶺村民徵佔用官地許可證費事本年三月二十六日 台端等所呈稟章乙件業已閱悉。本人現奉 督憲諭函覆如後。

2. 督憲現已欣悉 台端等能承認繳納此種許可證費乃屬村民之應盡義務，祇以環境困難而迫得表示反對而已。查該

項許可證係擬由一九六四年一月一日起徵收，此舉無非務使 台端等現所有住所在許可證之有效期間當中成為合法之建築物者。查調景嶺村編入為平房徙置區之議早於一九六一年六月二日已有向 台端等予以告知，而政府為求推進其改善當地居民環境之方針起見，自時厥後即將發展之工作切實施行。此等發展工事乃包括裝設連公眾街喉之食水供應導管系統，所需款項數逾五十萬元之鉅，同時並有儲水箱設置共費二萬八千五百元，又有垃圾焚化爐共費三萬六千五百元，沖水旱廁共費十七萬元及改善交通、路經水道等工程一萬四千元。此外並設有郵遞服務及增強防火之設備，而一所新建築物使郵政與消防局皆在其內亦已在計劃中。政府在村內亦已負責辦理清潔事宜，而經常僱有工人約十名以從事該項工作。此外徙置事務處因興建辦事處及宿舍而僱用當地二人對村民生活有裨助。至於防治蟲鼠及衛生措施之各項事宜目下亦告展開，派駐村內之徙置事務處職員能居間為村民與各政府機關效力，使雙方聯系益形密切。現目徙置事務處且已籌獲款項以改善各私立學校之需矣。

3. 督憲對調景嶺村居民在過去十三年來所貢獻於發展該區之艱辛工作至為賞識，故政府在此悠長期間內雖知有等居民係受僱於區外而其他則在區內平房工業中從事工作，亦經竭力避免徵繳費用。吾人深悉有等村民在初期歲月中確已備

嘗艱苦，此乃許多難民初入境時之一般經歷，惟現已散處本港其他地方，其係居於各平房徙置區之平房內而須依照徙置條例之規定繳納通常之許可證費者亦復不少。

4. 至於 台端等所稱在瑪麗及溫黛颶風中所遭受之損失問題，查在瑪麗風災後政府曾在社會救濟信託基金項下無條件發放一萬四千八百六十七元之救濟金，而在溫黛風災後者則為五萬一千一百四十元，此乃本人所宜指出者。至於台端等所指之借款則相信係由慈善團體所貸出，蓋政府並無任何此等紀錄存在。

5. 查郊區徙置區內平房地基所須繳納之法定費用如下述：—

<u>地基面積</u>	<u>每季（即三個月）</u>
<u>以英方尺計算</u>	<u>應繳之許可證費</u>
未滿 176 者	五元
176 — 225 者	十元
226 — 300 者	十五元
301 — 400 者	二十五元
401 — 500 者	四十五元
501 — 800 者	七十元
801 — 1200 者	一百五十元

1201 — 2000 者	二百元
2001 — 5000 者	三百元

（增加 3000 英方尺或不足 3000 英方尺之數 — 二百元）

及以上列款額乃爲 台端等將來對所佔面積地基所須繳納之費用，復查目前在調景嶺村內有住宅用及商業用建築物一千五百九十間，根據此等建築物之面積計算其每季繳費如下

每季五元者	391 間
每季十元者	246 間
每季十五元者	306 間
每季二十五元者	304 間
每季四十五元者	181 間
每季七十元者	129 間
每季一百五十元者	24 間
每季二百元者	8 間
每季三百元者	1 間

此等費額較諸其他地區例如京士柏、荔枝角、掃桿埔等處之平房地基所繳納者大爲廉宜，是故此項費用既未能認爲足以增加困難於村民身上。惟若欲繳納較廉費額者，可考慮削減其所佔地基之面積。

6. 鑑此情形 督憲對於 台端等以環境困難為理由所提出之意見既難接納，同時對政府就調景嶺村編為平房徙置區而向獲准佔用該村地基者徵收證費之原定方針亦為難於背離，誠屬抱歉之至。惟政府自當繼續以調景嶺村村民福利為前提，並就居住環境而言續以與其他平房徙置區居民一視同仁之看待，此乃 貴村村民所可安心無慮者也。”（原文）

1963 年 6 月 28 日，政府在憲報公佈港督行使《1958 年徙置條例》所賦予的權力將調景嶺撥作平房徙置區，由 1964 年 1 月 1 日起生效。

之後，殖民地政府根據《徙置條例》所載有關條文，為調景嶺居民的屋宇發出居住許可證，而居民亦予以接納。每張許可證上均形容調景嶺為一平房徙置區，並註明有關屋宇的資料、准予用途、許可證費用、繳費日期以及准予同住者的資料。居住許可證註明許可證的批予“係根據背頁所載之普通及特別章程”及其他條件。每張居住許可證均載有以下重要字句： —

“茲准持證人保有在上開地盤上之建築物或將興建之建築物並在其內居住以作下開用途：（例如）住宅用途。”（原文）

每份居住許可證都載有“持證人”的聲明，表示他充分明瞭他佔用樓宇的條件，即(1)其許可證可在下列情形下終止：(a)違反條件者，不用通知而予以終止；(b)以一個月或三個月時間用書面通知終止；(2)遇有需要清拆該樓宇時，則“持證人”將不獲任何補償。(雖然“持證人”佔用其樓宇的權利顯然屬性質不確定的權利，但殖民地政府容許“持證人”把該項權利“轉讓”給他人。若買方要獲接納為“持證人”代替“出讓人”的地位，他亦要作出同樣的聲明。證據顯示，殖民地政府只容許這個平房徙置區進行這些“轉讓活動”，原因是這些“轉讓活動”將“使這個極具政治色彩的社群分散”。)居住許可證背頁的“許可證普通章程”如下：

“許可證普通章程

- 一. 本許可證之發給或持證人之佔用該地無論如何不得認為係構成持證人或任何人享有租住之權益。
- 二. 持證人應遵守下開各項：

(甲) 在繳費日期繳納許可證費；

- (乙) 用架將許可證鑲好並擺在樓宇內當眼處；
- (丙) 准許任何授權人員在任何合理時間進入樓宇以便檢查；
- (丁) 將所有地盤上之任何樓宇保持整潔以重衛生並奉行授權人員着令辦理之清潔事務或修理工作；
- (戊) 遵守防瘡局之規定。

三. 持證人不得有下開事項：

- (甲) 未經授權人員書面准許容許本證上所載姓名以外之人在其地盤上任何樓宇內居住；
- (乙) 未經授權人員書面准許將樓宇轉讓、分租、移讓或將樓宇空置超過兩星期；
- (丙) 未經授權人員書面准許將任何此種樓宇作住所以外之用途*。
- (丁) 未經授權人員事先用書面准許對徙置區內之任何建築物或地盤加以更改或添設；

- (戊) 自行或容許他人在該地盤上或該地盤之任何部份作任何令人討厭、妨礙、傷害或騷擾事情而波及其他房舍或鄰近其他物業之居住人或違犯本港法例包括危險藥物條例（即香港法例第一百三十四章）及一九五一年保護婦女及未成年人條例之事情；
- (己) 容許任何武器、彈藥、火藥、爆竹、煙花或其他炸藥或易燃物品（持證人本人家庭用合理數量之火水除外）帶入該地盤之任何樓宇內。

四. 本許可證之發給係根據一九五八年徙置條例及依照該條例所訂之一切規則並可在下列列情形下終止之：

- (i) 違犯上開章程之任何一項由該管當局不用通知而加以終止；或
- (ii) 任何一方以〔一個月或〕三個月時間用書面通知終止，該三個月滿期之日應為繳費日期。

五. 許可證終止時該地上尚未清除之任何樓宇或建築物將被政府沒收。

六. 凡屬送交持證人或同住者之任何通知無論由郵遞按本證上所載地址寄交其人或留交該樓宇內之人即作送達妥當論。

*註： 此句可更改為准許將樓宇作非住宅用途或作混合住宅兼非住宅用途。”
(原文)

1973 年 4 月 1 日，香港房屋委員會成為負責管轄平房徙置區的法定機構。這並沒有令調景嶺居民的情況出現重大改變。然而，在十五年後即 1988 年，**情況有變**，且是至為重大的改變。當時殖民地政府決定在將軍澳興建新市鎮。若這個決定得以實行，便會摧毀整個調景嶺安置區。調景嶺居民聲稱殖民地政府在 1961 年 6 月發出的多封函件中已作出承諾（本席在上文已把有關函件的內容盡錄），並以該承諾為依據提出抗議，但沒有效果。香港房屋委員會承諾會給予特惠補償金，但堅持實行整個地區（包括調景嶺在內）的重建計劃，並於 1995 年開始將遷出通知書送達調景嶺居民。許多居民因不滿房委會要他們遷出的決定，或不滿房委會提出的特惠補償金額，又或既不滿該決定又不滿補償金額，遂提出訴訟要求法庭司法覆核香港房屋委員會

要把遷出通知書送達他們的決定。這批人士就是原審法官在 1996 年 6 月 27 日作出命令時，有關訴訟中的申請人。

有關的法律

與上述事實有關的法律原則可闡述如下。

1. 若土地擁有人（“擁有人”）准許他人（“獲准人”）佔用其部分土地，擁有人可根據任何由他與獲准人所訂立的合約條款撤銷其許可，或如雙方並無訂立合約，則擁有人可向獲准人發出合理通知撤銷其許可。
2. 然而，若法庭裁斷擁有人有法律權利終止其許可之宣稱是不合情理的話，則會給予獲准人公正公平的濟助，例如，在適當的個案中，法庭可以決定制止擁有人撤銷其許可或規定擁有人須在付給獲准人適當的補償後方可撤銷其許可。
3. 此等情況還包括獲准人曾花費金錢在獲准佔用的土地上。

4. 不過，在這種情況下，獲准人必須在花費這些金錢時相信他已擁有或會獲擁有人給予該土地的充分權益，以證明開支合理。

5. 若獲准人改善了土地，但**明知**他只是獲准佔用該土地，則當擁有人撤銷其許可時他也不會就其開支獲得補償。

6. 即使獲准人**確信**他已擁有或會獲擁有人給予該土地的充分權益，可證明開支合理，他都不會就那些開支獲得補償，除非擁有人曾慫恿或促使他持有這個想法，則屬例外。

7. 如果法庭約束擁有人的法律權利會對行使某項法定酌情決定權或履行某項法定責任造成妨礙，法庭便不會把擁有人有法律權利終止其許可的宣稱視為不合情理。

（有關上述法律原則的典據，可在下列案例中找到。*Dillwyn v. Llewelyn* (1862) De G.F. & J 517 一案的獲准人應擁有人的要求，在擁有人的土地上興建了一座碼頭和一個貨倉。由於獲准人相信這許可諾言才自資興建該碼頭和貨倉，所

以擁有人不得撤銷其許可。在 **Ramsden v. Dyson** (1865) 1 LR 1 HL 129 一案中，Lord Kingsdown 發表了一篇持異見的判詞，該判詞現已廣泛接納為權威論述，現引述如下：

“本席認為，適用於本案的法律原則是這樣的：

如果某人與地主訂立了有關某些土地權益或相等於同樣東西的口頭協議，而該地主又令他或促使他預期自己將會得到某些權益，於是在地主的同意下接管了該土地，並因相信這個承諾或期望而在地主知情及不反對的情況下花了大筆金錢在土地上，那麼衡平法院便會強迫地主履行該承諾或實現該期望。”

在 **Plimmer v. Mayor, etc. of Wellington** ((1884) 9 App. Cas. 699 一案中（代表上訴人的資深大律師施偉賢爵士在其出色的陳詞中十分倚重此案例），獲准人在擁有人的要求下並為了擁有人的利益，花了大筆金錢在其佔用的土地上擴建碼頭及興建貨倉，而該土地是他憑藉擁有人給他的可撤銷的許可而佔用的。在該案中法庭裁定在此等情況下獲准人已取得一項無確定限期的、即實際上等於永久性的享用該碼頭的權利。在 **Western Fish Products Ltd. v. Penwith D. C.** [1981] 2 ALL ER 204 一案中，法庭裁定法定權力的行使不受地方政府官員

所作出的承諾束縛。除此之外，還有許多案例論述並引用上述法律原則，但本席認為再引述其他典據的作用不大。）

1961 年的函件是否使香港房屋委員會不能（藉 1995 年的遷出通知書）撤銷調景嶺居民獲發給的許可證？

本席確信答案是否定的。沒有資料顯示調景嶺居民在 1961 年之前除享有“持證人”（獲准人）的權利外，還享有其他權利。再者，從 1961 年的函件中，本席也找不到有甚麼內容足以令他們的身分有所改變。事實上，1961 年的函件已清楚表明殖民地政府打算把調景嶺與其他平房徙置區同等看待，並擬引用《1958 年徙置條例》來處理之。即使有調景嶺居民**確曾**相信他將取得某片他已在其上建造樓宇或擬在其上建造樓宇供自己使用的土地的擁有權之全部權利（這比根據舊稱“官”契承租的承租人所享有的權利為多，資深大律師施偉賢爵士也得承認這一點），而雖然他獲告知的消息剛好相反，他也決不可能聲稱 1961 年的函件促使他持有這樣的想法。1961 年的函件所要達到的目的（正如其內容已清楚顯示），只不過是要消除居民因政府要進一步發

展市鎮而面臨可能被迫遷的憂慮。事實上，第一份遷出通知書是在 1961 年的三十四年後才發出。在 1961 年 6 月 5 日的函件中，“無限期”(“indefinitely”)一詞顯然不是指“永遠”的意思，即使在上文所援引的 *Plimmer* 一案中它**的確**有這個意思。根據《收回（官地）土地條例》（第 124 章），即使“官地”承租人在享用其樓宇方面也可能因法定權力的行使而受到干擾。指稱 1961 年的函件的作用是要給予或承諾會給予調景嶺居民比“官地”承租人**更多**的權利這個說法，實屬可笑。無論如何，當時的殖民地政府官員、甚至港督，都不能約束其接任人執行《徙置條例》的條文包括（就調景嶺而言）那些關於撤銷許可證的條文之權利。（1961 年的函件不僅沒有反映當局有意約束這項權利，反而反映當局持有相反的意向）。結果是所有申請人根本沒有“資格”或從未符合“資格”向香港房屋委員會追討任何“損害賠償”（假定這個詞的意義足以涵蓋申請人因失去在調景嶺居住的許可而提出的金錢補償的申索）。香港房屋委員會沒有“違反承諾”或濫用權力；調景嶺居民也沒有，而他們當中亦沒有任何人曾經有理據可埋怨房屋委員會，說它在調景嶺成為平房徙置區三十五年後要重建該區是不合情

理，畢竟，他們這些年來只享有居住許可證所給予的權利而已。

在下屬法院的訴訟

最初的申請人都不是循私法訴訟程序向香港房屋委員會追討濟助。他們很多是循公法訴訟程序按照《高等法院規則》第 53 號命令的規定申請司法覆核。但有些居民則沒有這樣提出申請；他們沒有律師代表，在原審法官於 1996 年 6 月 27 日發出命令後，但尚未就最初的申請人之公法訴訟中所提出的所有涉及“資格”及“損害賠償額”問題作出最終裁決前，以原訴傳票或普通傳票向法庭提出申請。在這情況下，法庭遂於 1998 年 3 月 18 日處理這些申請，命令所有發出那些傳票的人當“視為司法覆核的新申請人”論。然而，這是完全不符合規定的。高等法院原訟法庭法官范達理在 *Nguyen Tuan Cuong v. Secretary for Justice* [1999] 1 HKC 242 一案中也採用了類似的程序。本庭在 1998 年 11 月 11 日才就該案作出判決，因此原訟法庭法官施偉文在 1998 年 3 月 18 日仍沒有該判決可供參考。*Nguyen* 一案清楚顯示，法院根本不可以把那些從未按照《高等法院規則》第 53 號

命令的規定就其案件申請司法覆核的人士加入某一司法覆核案中成為其中一方（這正與范達理法官的意見背道而馳）。這個違規的做法是無法補救的。若申請人並非按照第 53 號命令的規定提出公法訴訟，施偉文法官便沒有司法管轄權受理其申請。然而，既然施偉文法官已決定受理這些訴訟，便不應循簡易程序把他們大部分人的申請撤銷，有些更在不夠一分鐘的時間內撤銷。他令大部分申請人覺得他未聆聽他們的陳述便作出決定。這是極不理想的。秉行公義必須昭然可見，即使法官認為懇求者完全沒有法理依據亦然。事實上，由於沒有申請人的濟助申索具法理依據，所以也沒有人因原審法官在那些關於“資格”及“損害賠償額”的不同聆訊中所採用的方式而蒙受任何損失。（原審法官在這些聆訊中自行制定及施行一套關於這些申索的裁斷方案）。然而，本席希望日後不會有人再採用這種訴訟程序的方式。

結論

原審法官(正確地)裁定申請人所不滿的遷出通知書是“有效的”（見載於[1996] 2 HKLR 293 的判案書第 301 頁

I 行)。因此，根本沒有依據可讓原審法官裁定申請人有權獲得“損害賠償”。在本案中香港房屋委員會根本沒有作出任何足以證明應在這些公法訴訟中判申請人獲“損害賠償”的違約或侵權行爲。故此，原審法官是在錯誤理解的情況下才作出 1996 年 6 月 27 日的命令。本案上訴人不能以該命令爲依據，雖然他們若要追討金錢補償或在某些情況下追討更多的金錢補償，便必須以該命令爲申索基礎。對於許多最初向原審法官申請並已經獲得補償的申請人來說，他們是幸運兒，因爲雖然原審法官的命令明顯錯誤，但香港房屋委員會卻選擇不提出上訴（毫無疑問這是基於行政及政治理由，以及考慮到始終都是由納稅人付錢）。法官和政府都應緊記，管治國家乃行政機關的責任，而非法官的責任；法官的權力雖然既珍貴又重要，卻只局限於覆核的權力而已。一切當爲調景嶺居民而做的事情都應由政府而不是法庭來負責，過往如是，現在亦然。

（上訴）結果

本席駁回所有上訴，但訟費事宜則不作命令。

高等法院上訴法庭法官梅賢玉：

施偉賢爵士主要依賴徙置事務處處長莫理臣先生 1961 年 6 月 5 日的公告來支持他的論點，說當局給了調景嶺的居民不可撤銷的特許，永久地佔用他們的平房。施爵士也在某程度上依賴莫理臣先生為回應調景嶺居民向港督遞交的請願書，而於 1961 年 6 月 15 日所寫的信函。

毫無疑問，本席肯定地說根本不可能從這些文件中獲得這樣的意圖。按文意，這些文件只是當局表示將把調景嶺當作其他平房徙置區一般來管理、及准許該區居民繼續在其現有之屋宇內作無限期之居留的聲明。“無限期”是不固定的或不確定的期限的意思。顯然，假如情況有所改變，則政府可在合理時間內向居民送達遷出通知書。

對這些文件的任何合理詮釋也不可能得出把建築物所在的土地的永久產權權益轉易給調景嶺居民的意圖。如果施爵士對這些文件的詮釋是正確的話，永久產權權益的轉易則是必然的結果。此外，假如這樣做構成了一個允許永久佔用土地的承諾，則政府在未來將不可能透過提出法律

程序強制購回這些土地。這樣將賦予調景嶺的居民比官契持有人的權利更為有價值的權利。

本席在考慮那些公告時，需一併考慮發出公告當時的情況。

當局於 1964 年規定調景嶺居民成為由政府發出的居住許可證的持證人。許可證的其中一項條款訂明雙方可給予對方三個月通知便可將許可證終止。本席認為居民不能爭辯說居住許可證是受制於政府曾經作出的、令他們獲得進一步租住權保障的承諾。

居住許可證是在政府作出了居民所指稱的承諾後才訂立的，而終止居住許可證的有關規定明顯與居民現時所聲稱的不符。

原訟法庭法官施偉文在其 1996 年 6 月 27 日的命令中宣告，房屋委員會於 1996 年 3 月 19 日發出遷出通知書並不公平，而且構成濫權。毫無疑問，本席肯定施偉文法官這項宣告是基於錯誤理解所致。本席亦信納施偉文法官命令

香港政府須為違反其被指稱的承諾而作出損害賠償的判決實屬錯誤。

然而，政府並不打算針對施偉文法官的判決提出上訴卻是事實。事實上，在進一步的法律程序中，有些居民確立了按施偉文法官訂立的準則，符合獲得賠償的資格而獲法院判給損害賠償。

原審法官也曾作出命令，其效果是容許原本不是該次司法覆核程序一方的居民加入為法律程序的一方，以便他們進行損害賠償的申索。這命令也是基於錯誤理解的，因為在司法覆核程序中是不准加入其他人作為法律程序的一方的。參閱 *Nguyen Tuan Cuong and others v. Secretary for Justice* [1991] 1 HKC 242 [unreported being CACV 163 of 1998]一案。本上訴中除了一位上訴人之外，其餘上訴人都是由於上述命令而加入成為法律程序的一方。

本上訴分為兩部份。第一部份包括被施偉文法官按照他本人訂立的準則裁定不合資格收取賠償因而感到受屈的上訴人。第二部份則為投訴法院判給他們的補償不足的上訴人。

李志喜女士陳詞說，由於法院以前進行是次法律程序的方法，導致法院沒有給與房屋委員會機會讓他們呈交對本上訴中的申索的抗辯。

李女士的陳詞無疑有其可取之處。但是，基於政府作出的所謂承諾並不構成所有權不容反悔，或導致法院可在司法覆核中適當地判給上訴人損害賠償的任何申索，李女士提出的問題並沒有產生任何難題。依本席看，本案沒有一位訴訟人有權獲得損害賠償裁決。毫無疑問，本案中沒有適當地加入作為法律程序一方的上訴人無權被視作合資格收取損害賠償的人士，而已獲法院判給損害賠償的則無權收取任何額外金額。

這已經足以處置本上訴。依本席看，本上訴當予以駁

回。

高等法院上訴法庭法官羅傑志：

本席同意此等上訴當予以駁回。

本席在本上訴中需要考慮的首要事情是，在司法覆核房屋委員會決定發出遷出通知書的法律程序中，究竟申請人是否有權獲得濟助，以及根據他們提出的任何理由，他們或他們其中任何人是否有權得到損害賠償。

要找出這件事情的答案，從中引伸出兩個重要的問題。那就是究竟政府有沒有作出任何聲明或承諾，從而產生出法律上的權利呢？如有的話，該等權利的性質為何？

有關本案的全部案情，高奕暉法官已在他的判決中有所提論，本席不再在此贅述，只簡述其中一些案情。

政府的“承諾”

本席需要考慮上訴人所依賴的政府的聲明。就此，考慮發出聲明當時的情況實屬重要。

政府顯然是通過於 1961 年 6 月 2 日發出的新聞稿宣布調景嶺將由徙置事務處接管，改闢為徙置區。公告新聞稿一開始便提及徙置事務處的職員將於區內進行調查，以便計劃改善區內的居住環境和公共設施，例如建造道路、市場及衛生設備等。關於調景嶺的居民，公告提到了三件事情：

(a) 區內有些建築物日後或須予以遷移，以便實行各種改善之措施。

(b) 調景嶺地區內之任何住戶將不必遷居別處。

(c) 新來住戶除是具有徙置資格者外，均禁止遷入。

表面看來，似乎應該沒有什麼原因令區內居民憂慮當局會不准他們住在調景嶺了。但是，當然仍需考慮到部份居民需要調遷，以便騰出地方興建新設施。

1961 年 6 月 5 日的信件

公告發出三日之後，本案中兩份最重要的文件其中一份便出現了，即徙置事務處處長 1961 年 6 月 5 日的信件。雖然信件沒有標示寫給某指明收件人，但很明顯是給調景嶺的居民。6 月 5 日的信件一開始便提到調景嶺內近有謠傳謂政府擬於該區興建多層徙置大樓，及部份居民擔心須遷離其“現日安居之所”。信件繼續說，政府不擬於區內作興建多層大樓之舉。接着的一句話至關重要：**“該區居民，大多均可獲准繼續在其現有之屋宇內，作無限期之居留。”**

然而，該函仍不能消除調景嶺的居民的憂慮。他們遂向港督請願，在請願書中詳述一些建立調景嶺的歷史背景。居民原本是難民，起初獲政府提供基本食糧。政府停止供應食物後，一些慈善團體至少在某程度上替代了政府以往的角色給與援手。請願書強調，當局將那些難民遷移至調景嶺，而調景嶺被指定為難民營，撥作難民的永久居所。難民親手建造了一些基本設施如道路、橋樑和水井等。請願書提出的第一個請求是永久保留調景嶺難民營這一名

稱，不應將該區改闢為徙置區。鑑於當時的情況，據稱居民將因該區成為徙置區而喪失難民身分，無權獲得進一步的濟助。請願書中提及一個通過“世界難民年計劃”發放的濟助基金將可惠及調景嶺的居民。請願書也強調，居民住在徙置區內，將被迫繳交許可證費用。除表示憂慮當局容許新居民入住該區外，請願書繼而談及將被拆除調遷的構築物。請願書強調，雖然當局曾經承諾將另撥土地重建及提供其他協助，但居民並無資金建造新房子。

1961 年 6 月 15 日

徙置事務處處長寫了一封日期為 1961 年 6 月 15 日的信給劉子固，回應調景嶺居民向港督遞交的請願書。從信件本身來看，很明顯是港督指示徙置事務處處長寫的。

信件一開始便說，其實區內居民對於將該區改闢為徙置區的決策，毋須自相驚擾。這種關懷之情在信件的最後幾段再度表現出來。政府從而清楚表明不會改變將調景嶺由難民營轉為徙置區的決定。信件的第二段提及居民對本身福祉的憂慮。

信件的第三段對本案來說尤其重要。第三段是這樣寫的：

“有等居民，對於現有屋宇之須否遷移一問題，極表關切。本處長茲並着重聲明，縱須在必要時遷徙屋宇，亦當盡量減至最低限度，此點亦經公告在案。至於認為必需遷徙之少數屋宇，屆時亦當妥為安排，另配屋宇，以免個別受影響人士遭受困苦。本處長並可保證在今後相當時期內毋需遷徙任何住宅樓宇也。”（原文）

1961 年 6 月 15 日的信件的中文版本有異於其英文版本。信件的英文版本是這樣寫的：

“In the few cases where such removal proves to be necessary, arrangements will be made to reprovise buildings without hardship to the individual affected.”

“至於認為必需遷徙之少數屋宇，屆時將安排另配屋宇，以免個別受影響人士遭受困苦。”

信件的中文版本有關的句子卻是這樣寫的：

“至於認為必需遷徙之少數屋宇，屆時亦當妥為安排，為居民在區內重建居住之所，免致遭受流離之苦。”（原文）

信件繼續談到其他事情，諸如區內學校及改善後的社區和衛生設施等。

信件的第七段涉及居住許可證費用的問題。該段說區內居民，亦只不過依照其他郊區平房區適用之收費額繳交許可證費用。又說以小型住宅平房而言，每季祇為五元或十元而已。第七段結尾時說，港督認為：“……該項輕微費用，亦為香港境內佔用官地人士所例需繳納者，實不能視為構成任何困難之因素也。”（原文）

正如本席在上文所說的一樣，信件在結尾處說“港督欲向調景嶺之居民剴切曉諭，各人對其本身之前途，毋須自生疑慮。”（原文）

進一步的歷史

1961年6月5日和15日的信件成為代表調景嶺居民的資深大律師的論據基礎。本席不擬詳細提述本案進一步的歷史，因為本席認為（這些歷史對上訴人一點幫助也沒有。）

調景嶺居民於 1963 年再向港督提出呈請。當局對該份請願書的回應已經詳載於高等法院上訴法庭法官高奕暉的判決中，本席不認為該份請願書能夠在本上訴中再進一步加強上訴人的論據。）

正如之前的判決所提及，從 1964 年起政府根據《徙置條例》的有關規定發出居住許可證。這方面的資料同樣對上訴人毫無幫助。事實上，這些許可證剛好相反地顯示，上訴人的論據無論從哪個基礎出發去爭辯，都是基於錯誤理解的。有關的重要條款簡短、中英文版本兼備。這些條款直截了當地述明，政府有權給予持證人三個月通知，便將其佔用位於調景嶺的樓宇的特許終止。在庭上進行的辯論也曾透露，至少有部份持證人一併簽署了居住許可證內條款的中文和英文兩個版本，從而確認了這項終止權。只有在簽署人可能沒有閱讀過或者不理解許可證內容的情況下，本庭才可對這些許可證在本案中的重要性不加以理會。

資深大律師施偉賢爵士特別強調了王伯勤的證詞。王伯勤在原訟法庭施偉文法官的第一份判案書中被稱為“牽頭

的”申請人。他在作證時除了交代其他事情外還說，即使在 1961 年時還未成為調景嶺居民的人都知悉政府所作的承諾。這些人購買調景嶺的平房，是因為他們在購買前都已經知道調景嶺是個“永久平房區”。事實上，當局於 1964 年發出居住許可證時，還將 1961 年 6 月 5 日和 15 日的信件連同許可證一併放進透明膠套內交給前去領取居住許可證的人。據稱這樣做是要加強政府的所謂“承諾”的效果。然而，不管一般人怎樣理解所謂“承諾”，也無論這種理解是由於報章或其他傳媒的報導、或甚至是謠言及口頭流傳所導致的，（這些所謂“承諾”的效果也不能因以訛傳訛引致的誤解而得到加強。）

毫無疑問，調景嶺的居民事實上在改善環境和提供個人及社區設施方面做了大量工作。很多工程其實在 1961 年之前已經進行了，而這也是居民在 1961 年屢次向政府提交的陳述書中的主題。

司法覆核的首次申請

1996年3月21日，王伯勤先生與其他21位申請人一同向法院申請移審令，要求法院撤銷房屋委員會於1995年12月28日所作的向調景嶺第11段、第12段和大環新村全體居民發出遷出通知書的決定。他們申請的其他交替濟助包括禁止令或強制令，以^①阻止房屋委員會根據遷出通知書採取任何行動；同時亦請法院宣告房屋委員會的^②決定無效及尋求法院^③判給損害賠償。

同年6月，60多位申請人向法院申請類似濟助，不過這次申請是關乎第1至第10段所接獲日期為1996年3月19日的遷出通知書。

所有這些申請均於1996年6月25日開審的同一聆訊中一併處理。

1996年6月的判決

原審法官於1996年6月27日的判決中裁定，發出（及送達）日期為1995年12月28日（關乎後來的申請人的則是

1996 年 3 月 19 日) 的遷出通知書的決定是不公平的，而且構成了濫用權力。他並作出宣告表明此意。命令的第一段繼續這樣說：—

“…由於香港政府違反了不會將調景嶺居民遷走的承諾，於 1961 年 6 月 5 日那天已是調景嶺居民的申請人便有權獲得損害賠償。”

至於個別申請人是否合資格申索損害賠償以及賠償金額的問題則留待日後評定。

原審法官在展望調景嶺即將出現的發展情況和參考過有關法例的規定後，在其判案書第 11 頁這樣說：—

“申請人起初向法院尋求質疑遷出通知書的有效性，和阻止政府根據遷出通知書採取行動，藉此致使有關的重建計劃難以進行。然而，代表申請人的御用大律師陳志海先生承認，假如 1961 年的信件構成了一個給予村民若干法律權利的承諾，那麼他們所得的唯一補救便是獲法院判給損害賠償或人們所稱的補償。況且，房屋委員會的法定職能是提供市民殷切需求的新建房屋。面對該重建計劃帶來的重大

利益，沒有任何法院有可能批准一個足以阻礙房屋委員會行使其法定職能的補救。”

在這一基礎上，本來可以假設該等通過司法覆核發出遷出通知書這決定來尋求濟助的申請應予撤銷。但是，通過司法覆核批給濟助的決定是建基於房屋委員會濫用權力的前提上的，因為發出遷出通知書的決定侵犯了調景嶺居民已經取得的權利。原審法官是基於1961年6月5日和15日的信件中的聲明而作出這樣的判決的：—

“本席裁定，這些信件已經構成了香港政府向調景嶺居民作出承諾，不會把他們遷走。在法律上來說，政府批給他們特許，只要他們符合因獲批居住許可證而加諸他們身上的條款及條件的話，便可無限期使用和佔用該區土地。”

從這件事的表面看，縱使政府曾經作出這樣一個承諾，在私法的範疇內，這是一個並沒有代價的承諾，不能構成一個有約束力的協議，不可作為一份合約來強制執行。故此，從合約法的觀點來說，這些應是按照居住許可證的條款給予合理時間的通知或三個月通知便可予以終止的特許。

原審法官在其判案書第 14 頁裁定，憑藉 1961 年的承諾，調景嶺的居民在法律上有權留在該區的土地上。在援引 In re Preston [1985] 1 AC 835 at pp.866-867 這個判例時，原審法官引述了 Lord Templeman 大法官的判決中的一段話，並在這段說話下面畫綫。這段話提到基於違約或陳述不容反悔的有關法律而獲批針對政府以外的主管機關的強制令或損害賠償的權利。至此，原審法官的判決看來必然是建基於一項憑不容反悔法而取得的權利，但判決卻始終沒有指明引致案中的不容反悔的因素是些甚麼。

原審法官繼而裁定房屋委員會送達遷出通知書的行為構成了濫用權力。他在判決中繼續說，由於香港政府是以政府的身分而不是以業主的身分作出這些承諾的，故該案可循司法覆核程序來審理。鑑於該案的情況，法院可批准的補救僅為損害賠償，施偉文法官於是裁定原則上申請人有權得到損害賠償。

後來的裁決

1998 年 3 月，法官審理索償申請。在 3 月 19 日的判案書中，法官一開首便說：

“那些居住在那裡的人並不是土地擁有人。他們只是獲特許，可佔用土地的一部份；而他們佔用土地時須遵照居住許可證的條款和條件。”

案件如何得以繼續進行下去，令人費解。正如本席指出，根據居住許可證的條款和條件，佔用樓宇的特許可以三個月時間用書面通知終止。這是居住許可證中寥寥可數的幾項條款和條件中的其中一項，惟有對這點置之不理，案件才可以繼續進行。

儘管如此，當時法官裁定聲請人必須證明兩點：

- (a) 他們於 1961 年 6 月當局作出承諾時，已是調景嶺居民；
- (b) 他們通常居住在那裡一直至 1995 年 4 月 4 日或之後。

法官在先前一天下令所有在 1998 年 3 月 9 日的聆訊開始後存檔的傳票均應被視為 MP114/1998 一案的司法覆核申請，而發出傳票的人應被視作司法覆核中新的申請人，並且“如果符合資格的話，他們可向答辯人索償”。

自此，在往後的幾個月內，法官依據他在 3 月 19 日的判決所定下的基礎審定申請人的資格及釐定申請人應得的賠償金額而不論他們的申請何時提出。

過程

原本 1996 年的判決涉及 82 名申請人。到了 1998 年，申請人數已暴增了六百三十二人。原審法官所面對的工作不單令人懼怕，從某些角度來看，還可視為簡直無法處理。但他採用了一種果敢的手法。明顯地，他這樣做是想盡可能迅速地以公平和公正的方式來處理申請，這不單是為了在可行的情況下惠及申請人，而且也是為了盡量避免拖延和盡量減省與訟各方的開支。可惜，由於法官容許那些新的申請人在法庭作出了初步判決後（而事實上，在有些個

案中，法庭已作出了第二次判決）才加入成為司法覆核的與訟一方，因此，這便令到有些申請人礙於本案的原則要點經已裁定而不能隨着他們自己的意願向法庭呈述他們的情況。這就是以一個不切實際的方法來處理一宗在邏輯上極為複雜的案件的不良後果。最終，依本席看，案件的結果仍是一樣。

上訴

上訴人共有 86 名，當中 23 名就判給的損害賠償金額提出上訴，63 名就法庭裁定他們沒有資格得到濟助這一點提出上訴。但是，就各方面而言，上訴人在甚麼基礎上才可以得到濟助，這個基礎必須予以確立。正如上訴法庭法官高奕暉指出，房屋委員會沒有就下屬法院的任何決定提出上訴。然而，若所有上訴人都無權得到任何濟助，則所有上訴都必然失敗。

6 月 5 日及 6 月 15 日的信件意何所指？

因此，本上訴的關鍵問題便在於上訴人基於下屬法院的判決所能確立的權利是甚麼，或基於在上訴通知書內提出所擬爭辯的論點及基於擬在聆訊中取得法庭批准的上訴通知書的修訂草案，所能確立的權利是甚麼。

如上文所述，上訴人的論點以 6 月 5 日和 6 月 15 日的信件為依據。

這些信件中，最明顯的是它們不可能被理解為向調景嶺居民承諾他們會擁有產權。6 月 5 日的信件聲明大部份居民均獲准在其現有之屋宇內，作無限期之居留，但又立即同時提及居民將來須繳交許可證費。信內“獲准繼續……居留”這些用詞以及繳交許可證費的要求均與承諾給予居民產權這一點不相符。6 月 15 日的信件說政府將安排為須要搬遷的居民重建居所，免他們受困苦。中文版中更直截了當使用“流離之苦”一詞。顯然，在這兩個文本中，政府均沒有答應給調景嶺居民永久的產權。倘若這理據仍不充份，則本席在上文所引述的該封信的第 7 段內的字眼，以本席看來，在事件中具有決定性作用。

（吹毛求疵地從細微處着眼來分析一份政府聲明，從而指出它對待人民是如何可以達到令人認為是剝奪市民權利的地步，這做法固然討厭），但 6 月 5 日的信件中所用的措詞：“該區居民，大多……”的確未解決一個重要的問題，就是該等居民是指那些人。如這點不肯定，便不能確定該聲明是指那些個別人士，而依本席看，亦不能以此為基礎確立任何權利。本席認為，6 月 15 日的信件的收信人劉子固先生也表達了相同的難題。劉先生在 1996 年 5 月 29 日的信中（該信成為王伯勤先生的其中一份誓章內的證物）說，雖然政府曾發出 6 月 5 日的信件，但“長遠之清拆威脅始終存在，故居民仍疑慮不安”。雖然本席充份考慮到劉先生本人並不是這些訴訟的一方，因他寫該信時明顯是居住在海外，而且他對 6 月 5 日信件的意思的個人見解無論如何都不可接納為證據，但他所表達的疑慮以及提交 6 月 8 日的請願書的原因都與本席對 6 月 5 日的信件中的聲明所抱的看法一致。

1961年6月5日的信件備有譯文，其中“indefinitely”一詞在原審法官判決的論述中及雙方於本庭提出之論據中至為重要。我們須緊記該公布本身是中文的，而“無限期”這幾個字含有“永遠”或“期間沒有限制”的意思。可是，從上文下理來看，本席懷疑這句話所指的期限是否真的可以指超過建築物本身的壽命期限。雖然，這句話在文中似乎很有力，但這句話是對使用現有的設施而言，而不是對使用該等設施所處的土地而言。

本席認為，若從上訴人的觀點去理解這份聲明，充其量只可解釋為：政府在尋求改善調景嶺的環境設施時，不會令任何居民流離失所。

該等聲明如帶來權利，會是甚麼權利？

已開展的法律程序是尋求司法覆核。假若申請人在提出司法覆核的申請時開展訴訟，而他又在該訴訟中提出可成立的損害賠償申索的話，那麼，這申索便可包括在該司法覆核申請內。這個情況根據第53號命令第7條規則的規定是容許的。上訴人若要使其申索成為一個可成立的有效

申索，首先必須確立他們藉司法覆核有權得到濟助，其次上訴人必須確立他們有權根據私法提出申索獲得損害賠償。儘管將來法庭或可藉司法覆核濟助形式判給損害賠償，但目前的情況是，除非有損害賠償訴因存在，否則藉司法覆核可得到的補救並不包括損害賠償申索。

本席認為，上訴人既無有效理據尋求司法覆核，亦不能基於產權或個人權利提出任何可令他們獲判給損害賠償的申索。

藉司法覆核得到濟助的權利

正如本席所說，原審法官以政府曾對調景嶺居民作出構成濫權的不公平行為為基礎，而裁定上訴人有權通過司法覆核得到濟助。本席認為，上訴人在這方面的論據不能成立。（1961年6月5日和6月15日的信件明顯是基於政府要維持居民的生活水平、改善設施和設備的意欲而發出的。）1961年6月5日的信件中這句：“這區居民大多均可獲准繼續在其現有之屋宇內，作無限期之居留”，正如本席表示過，

實太含糊不清，並不能視作針對任何特定人士的明確聲明。1961 年 6 月 15 日的信件承諾不會令居民流離失所或居於過分擠迫的環境中，更在可行的情況下改善他們的生活環境。對房屋委員會清拆調景嶺並為此發出遷出通知書的決定所作出的評擊乃基於 6 月 15 日的信件中的這句：任何現有的居所將會在同區內重建。但這顯然是指只要調景嶺仍然為徙置區，政府便沒有打算迫使居民遷出。如果政府保證永遠維持調景嶺為徙置區，那麼，這個政府便不是一個好政府，更談不上是明事理的政府。難民在一片只有少許甚至沒有資源的荒地上蓋搭自己的房子，他們可能認為這便是舒適的居所，但新的一代若對這樣的生活水平還認為可接受的話，便會令人擔憂。既然居民沒有產權（本席將在下文處理這點），或並非如原審法官所裁定般在法律上有權留在該片土地上，本席認為，政府在 34 年後適當地和合乎規則地發出遷出通知書終止居住權，此舉並非不當或濫權。

原審法官是了解到本案這一方面的。事實上，本席在上文所引述他的判案書中第 11 頁的一節內容實際上表達相同的意思。然而，原審法官認為藉司法覆核得到濟助的權

利是以 **Re Preston** 一案作為基礎。本席認為這不可能是對的，理由是原審法官裁定沒有任何法院會干預政府採取明顯合乎公眾利益之行動。在 **In re Preston** 一案第 866 頁 G-H 行所說的，不過是指在某些情況下，政府人員根據法定權限採取行動是有可能構成濫權的不公平行為，而這些情況是：採取這些行動的人若非政府機關人員，則受這些行動影響的人士有權基於對方違反合約或基於陳述不容反悔的原則取得強制令或損害賠償。當然，雙方都沒有說本案有任何合約存在。然而，就算有的話，都必須證明居民享有一些法律權利，而他們要法院覆核的決定或行為正是侵犯了這些權利。

調景嶺居民是否擁有如原審法官所裁定的可留在調景嶺的法律權利，還擁有他們在本上訴中另外提出的、或以替代理由提出的產權？

申請人於本庭提出的論據是，基於政府在 1961 年所作的承諾，因此調景嶺居民應被視作擁有產權。

基於本席於前文論述 1961 年政府的聲明時所提出的理由，本席認為申請人不能聲稱他們擁有任何產權。

誠如先前之判決指出，調景嶺居民辯說他們已取得的產權看來較任何在香港租用政府土地的承租人所取得的權利為多。依本席看來，假如受影響人士真的能證明他已取得這種權利，上述情況正是考慮如何界定或執行這種權利時所須考慮的至關重要因素。

申請人純粹倚賴“以不容反悔原則而取得權利”來作為訴訟理據。考慮這種形式的不容反悔原則的第一步是參考 *Ramsden v. Dyson* (1866) L.R. 1 H.L. 129 一案的判決。雖然英國上議院的大法官們對此案的結果未能取得一致意見，但看來他們對適用於此案的不容反悔原則並無異議，縱使 Lord Cranworth 大法官在陳述這項原則時所用的表達方式（載於 140-141 頁）與 Lord Kingsdown 大法官所用的有所不同（載於 170 頁）。

本席不擬在此引述 *Ramsden v. Dyson* 一案，因為 Fry 大法官在 *Willmott v. Barber* (1880) 15 Ch. D. 96 一案以更全面、更

富分析性的方法論述這項原則（載於 105 頁）。Fry 大法官說：

“任何人不應被剝奪其法律權利，除非由於他從前的所作所為，他現在要確立這些權利便構成欺詐。那麼，構成這種欺詐因素或必要條件是甚麼？首先，原告人必須對本身的法律權利有錯誤觀念。其次，原告人必須基於這錯誤觀念而花了金錢或作出了一些行為（不一定在被告人的土地上花錢或作行為）。第三，被告人，即法律權利的擁有人必須知道自己擁用這權利，而且其權利與原告人聲稱擁有的權利是不相符的。假如他不知道本身的權利，他在這方面便與原告人相同，而默許的原則，是以默許者知道本身的法律權利為基礎。第四，被告人，即法律權利擁有人必須知道原告人對本身的權利有錯誤觀念。假如他不知道，他無須堅稱本身有這權利。最後，被告人，即法律權利的擁有人必須直接地鼓勵或因不去堅持其權利而促使原告人花錢或作出他實際作出了的行為。倘若上述所有要素均存在，便構成這種性質的欺詐行為，法庭有權因此禁止該法律權利的擁有人行使該項權利。但以本席之見，上述要素缺一不可。”

在 *Taylor's Fashions Ltd. v. Liverpool Trustees Co.* [1982] 1 Q.B. 133 一案，Oliver 大法官審視了這種形式的不容反悔的有關案例，並作出以下論述：-（載於 151 頁 H 行）

“此外，依本席之見，較近期的判例顯示，法庭在引用 *Ramsden v. Dyson* L.R. 1 H.L. 129 一案所確立的原則時 — 不論這項原則稱為所有權不容反悔、默許不容反悔、或鼓勵不容反悔實在都無關重要 — 須要從廣泛得多的角度來考慮。法庭須要考慮個別特殊情況，以確定讓與訟一方否認曾自覺或不自覺地容許或鼓勵另一方作出某些假定致令該方受損是否屬於不合情理，而並非把個別情況套入一條為了量度每一種不合情理行為而預先設定的劃一方程式。”

法官於 155 頁 C 行續說：-

“因此，依本席看來，本席須要探究的只是：以此案的所有情況來考慮，被告人等試圖利用當時各人所共有的錯誤觀念是否屬不合情理，而本席在處理上述問題時，必須把兩名原告人的個案分開處理，因為適用於他們的個別考慮因素可能會有很大差別。”

雖然該設定的驗證標準是：被告人堅持其法律權利是否屬不合情理，但以 Fry 大法官制定的那套較公式化的驗證標準為探究之始仍不失為良策。

依本席之見，徙置事務處處長並沒有作出關於產業所有權或調景嶺居民會有權擁有其產業的陳述，向居民發給居住許可證時派發的聲明信件更沒有重覆這些陳述。居住許可證中英對照，內容顯然並無涉及產業所有權。

關於調景嶺居民不知道他們不會擁有土地所有權或永久特許權，反為預期自己擁有這些權利才不斷作出與土地有關的行為這點，本席不認為政府是明知上述情況，但卻袖手旁觀。調景嶺居民於 1961 年指出，事實上他們在 1951 年至 1961 年這段期間把一片荒蕪土地發展成為調景嶺這一村落。與訟雙方對於調景嶺居民在這段期間純屬特許持有人這點並沒有爭議。雙方亦沒有向本庭指出調景嶺居民於 1961 年之前和之後所做的事情有何重大差別。

因此，依本席之見，以“承諾不容反悔而取得等同所有權的權利”為依據的理由必然不能成立。調景嶺居民既不能證明他們的處境屬諸位大法官在 *Ramsden v. Dyson* 一案中所釐述的情況，也不符合 Fry 大法官所釐定的驗證標準。本席也不認為指稱政府的行為屬不合情理是有根據的。

況且，原訟法庭的判決未至於說調景嶺居民擁有一如所有權般應受保障的權利。正如上訴人指出，原審法官在 1998 年 3 月作出的判決收緊了他先前裁定有關居民申索損害賠償所須符合的資格。原審法官在 1996 年 6 月的判案書第 16 頁表示： —

“依本席之見，居民獲給予的法律權利只屬於他們個人，不能出售或轉讓。這項權利只有在這處居住的人士才能擁有，不能惠及繼承他們的人士。這些承諾的目的在於協助該處的居民，而非為日後定居於此的任何人士提供廉價居所。”

原審法官在 1998 年 3 月 19 日的判案書的第二頁則表示：

“申請人必須證明：(a)政府在 1961 年 6 月作出承諾時，他是調景嶺居民……以及(b)他一直在調景嶺居住至少直到 1995 年 4 月 4 日，即宣布清拆當日。同時，即使申請人曾在某些時間離開調景嶺，只要屬於短暫離開，而他仍然通常居住於調景嶺，也沒有問題。簡單來說，他必須在調景嶺居住，以此為他的家。能夠證明自己符合這兩項條件的人便有權獲得賠償。”

依本席之見，兩份判案書對居民的權利之所以有不同的闡述，是由於不可能確定調景嶺居民被裁定擁有的權利是屬何種個人權利所致。6 月 5 日的信件不可能給予他們任何個人權利，因為政府沒有在信件中向任何個別人士作出過承諾。即使政府在 6 月 5 日的信件中曾作出過承諾，又或即使將這封信件連同 6 月 15 日的信件一併來看，6 月 5 日的信件也只可說是承諾給予個別居民一項權利，讓他們只能在調景嶺仍屬徙置區時繼續在該處居住。

1961 年在調景嶺居住的居民不能以政府曾對他們整體或他們的代表作出的任何承諾為理據，聲稱他們已因此取得把調景嶺永遠保留為徙置區的權利。正如本席先前所說，

對當時政府所說的話如此詮釋便即是說政府作出了一個良好政府不會作出的荒謬決定。再者，基於上訴庭法官高奕暉所述的理由，本席對於政府會否這樣自我束縛亦有所保留。

還有一點值得注意的是，原審法官沒有規定申請人必須曾花費金錢，而這正是 Lord Cranworth 及 Lord Kingsdown 兩位大法官在 *Ramsden v. Dyson* 一案的闡述中所釐定的一項準則。Fry 大法官則表示，原告人必須曾基於其錯誤觀念而花了金錢或曾作出一些行爲（不一定在被告人的土地上花錢或作行爲），但原審法官只規定申請人必須曾在謁景嶺居住便成。依本席之見，這並不足以產生衡平法上的權利。

然而，即使假設申請人確曾或能證明他們確曾在土地上花了金錢或在其上蓋搭建築物，但正如所有權的聲請一樣，基於相同理由，申請人這項論據也必然不能成立。即使以最廣闊的概念來理解這項不容反悔原則，政府的行爲亦非不合情理。

結 論

本席體會本判決會令曾在調景嶺居住的居民極之失望。本席已力求用法律語言解釋本判決理由。或許以最淺白的語言來說，這些上訴被駁回的原因是，1961 年的信件只給予居民一項特許，讓他們按居住許可證所規定的條件在調景嶺居住，而並沒有給予他們其他權利。此外，政府在 34 年後意圖重建這塊土地，以便為整個社群提供更佳的居住環境亦無不是之處。

依本席之見，修訂上訴通知書的申請當予以拒絕，此等上訴亦當予以駁回。

(簽署)
上訴法庭法官
高奕暉

(簽署)
上訴法庭法官
梅賢玉

(簽署)
上訴法庭法官
羅榮志

資深大律師施偉賢爵士及大律師高龍先生(由簡家聰律師行委聘)代表除 CACV 282/98 一案外的全部上訴案中的申請人(上訴人)

申請人(上訴人)楊比利先生(譯音)無律師代表親自出庭應訊(CACV 282/98 一案)

資深大律師李志喜女士及大律師吳嘉輝先生(由西蒙斯律師行委聘)代表全部上訴案中的答辯人(答辯人)