

# 土地征用程序中的 N 表格：土地审查程序中的参与权

3 April 2026

For more information, please contact:

**Datuk D P Naban**  
naban@rdslawpartners.com

**Austen Emmanuel Pereira**  
austen@rdslawpartners.com

**Bahari Yeow Tien Hong**  
bahari@rdslawpartners.com

**Farah Shuhadah Razali**  
farah@rdslawpartners.com

**Kenny Lam Kian Yip**  
kenny@rdslawpartners.com

**Lim Zhi Jian**  
jian@rdslawpartners.com

**Michael Soo**  
michaelsoo@rdslawpartners.com

**Rosli Dahlan**  
rosli@rdslawpartners.com

**Steven Perian KC**  
speriankc@rdslawpartners.com

**Vinayak Sri Ram**  
vinayak@rdslawpartners.com

“……首先，该问题涉及对财产的剥夺。《联邦宪法》第 13(1) 条保障任何人不得在非依法情况下被剥夺其财产。在理解与适用该项保障时，应当倾向于维护而非否定该保障。除非且直至有明确的明文条文限制在任何剥夺财产的程序中之参与权，否则任何相关法律均应被解释为允许，甚至鼓励该等参与。否则，就财产被剥夺所支付之赔偿是否充分，可能会受到影响。”

—— 联邦法院于 *Spicon Products Sdn Bhd v Tenaga Nasional Bhd & Anor* [2022] 4 CLJ 195

马来西亚《联邦宪法》赋予其公民若干基本权利。其中，财产权受《联邦宪法》第 13 条之特别保障。财产权本质上包括在不受干预之情况下使用及享有其财产之权利。然而，第 13 条所提供之保障并非绝对，因为该条文本身亦规定可对该权利作出限制：

“ (1) 任何人不得在非依法情况下被剥夺其财产。  
(2) 任何法律不得在未给予充分赔偿之情况下规定对财产之强制征用或使用。”

《1960 年土地征用法令》即为其中一项规范土地征用之法律，其目的在于规范土地征用之程序、挑战征用程序之方式，以及评估充分赔偿之机制。此点可从该法令之序言明确看出：

“本法乃一项关于土地征用、因该等征用而应支付之赔偿评估，以及与之相关之附带事项之法令。”

《1960 年土地征用法令》仅适用于马来西亚半岛。沙巴与砂拉越则分别由其本身之法律所规范，即沙巴之《土地征用条例》第 68 章，以及砂拉越《土地法典》（第 81 章）1958 年第 4 部分。

### 土地审查程序概述

土地审查 (*land reference*) 之程序及法院之组成，均载明于《1960 年土地征用法令》。司法复核旨在挑战征用程序中之程序违法或使整个征用无效，而土地审查程序则仅限于《1960 年土地征用法令》第 36 及 37 条所列举之事项。

根据《1960 年土地征用法令》第 44 条，土地审查程序之范围受到限制：

“ (1) 在本部分之每一项程序中，调查范围仅限于审视受该异议影响之人士之权益。”

土地行政官可通过两种方式向法院提出审查申请：<sup>1</sup>

- (i) 依其本身之动议；及
- (ii) 基于对土地行政官裁决之异议。<sup>2</sup>

本文核心所涉者，乃基于对土地行政官裁决提出异议而启动之审查程序。

当“任何对有关土地有利害关系之人士”提出审查申请时，该人士须向土地行政官提出申请，由后者转介法院裁定。

---

<sup>1</sup> 《1960 年土地征用法令》第 2(1) 条将“土地行政官” (Land Administrator) 定义为：“任何根据州土地法所委任之土地行政官或其他官员，并包括助理土地行政官 (Assistant Land Administrator)。”

<sup>2</sup> 1960 年土地征用法令第 37 条第 1 款。

“有利害关系人士”（person interested）一词在《1960 年土地征用法令》中多次出现。正如联邦法院在 *Spicon Products* 一案中所指出，该词“在法令中被相当广泛地使用，有时称为 ‘interested persons’（第 12(2) 条）、‘persons interested’ 或 ‘其知悉或有理由相信对该土地有利害关系之人士’，因此必须根据语境而非字面解释其意义。”

根据《1960 年土地征用法令》第 37 条，法律设有法定机制以挑战因强制征用土地而作出之赔偿裁决。<sup>3</sup>凡依据第 10 或第 11 条通知，或依据第 35 条或第七部分所作出之赔偿，而曾向土地行政官提出申索并拒绝接受其裁决，或在抗议其充分性之情况下接受赔偿金额者，<sup>4</sup>均可对以下事项提出异议：

- (a) 土地面积之测量；
- (b) 赔偿金额；
- (c) 应收款人；及
- (d) 赔偿之分配。<sup>5</sup>

根据第 38(1) 条，任何异议均须以书面形式，通过 N 表格向土地行政官提出。<sup>6</sup>

在此背景下，核心问题在于：倘若未提交 N 表格，有利害关系人士是否可依据《2012 年法院规则》第 15 令第 6 条申请介入土地审查程序？

### TNB v Unggul Tangkas

为理解该问题，有必要首先讨论联邦法院在 *Tenaga Nasional Bhd v Unggul Tangkas Sdn Bhd & Anor* [2020] 2 MLJ 721 一案之判决。

---

<sup>3</sup> *Sistem Lingkaran Lebuhraya Kajang Sdn Bhd v Orchard Circle Sdn Bhd & Ors and other appeals* [2018] 2 MLJ 243。

<sup>4</sup> *Lee Ah Mok & Ors v Pentadbir Tanah Daerah Seremban & Anor* [2009] 4 CLJ 611。

<sup>5</sup> LAA 1960 第 37 条第 1 款；*Singapore Para Rubber Estate Ltd v Pentadbir Tanah Daerah, Daerah Rembau, Negeri Sembilan* [2009] 1 CLJ 13；*Konsortium Lebuhraya Utara Timur (KL) Sdn Bhd v Liew Choong Kin* [2018] 3 MLJ 354。

<sup>6</sup> LAA 1960 第 37 条第 1 款。

该案中，被上诉人之土地根据《1960 年土地征用法令》第 3(1) (a) 条为上诉人 TNB 所征用。土地行政官裁定赔偿金额为 RM12, 593, 196，由 TNB 支付。被上诉人不满赔偿金额，通过 N 表格提出异议，并在高等法院启动两项土地审查程序。

作为付款方，TNB 依据《2012 年法院规则》第 15 令第 6 条申请介入程序，并拟提交估价报告及反驳报告。

高庭允许 TNB 作为介入人加入程序，但不准其提交估价报告。双方均提起上诉。上诉庭裁定 TNB 不应获准介入。

在进一步上诉中，联邦法院须裁定的问题为：“根据《1960 年土地征用法》第 37 条通过 N 表格提出异议，是否为付款方成为高庭土地审查程序当事人之唯一方式？”

联邦法院给予肯定答案，驳回了 TNB 的上诉及其依据《2012 年法院规则》提出的介入申请。法院在阐述其立场时，援引并认可了 *Sistem Lingkaran Lebuhraya Kajang Sdn Bhd v Inch Kenneth Kajang Rubber Ltd & Anor* [2011] 4 MLJ 403 一案中 Segara 法官的判决，指出：

“在土地征用法的整体架构与背景下，上诉人依据 1980 年法院规则第 15 令第 6(2) (b) 规则提出成为当事人的申请是不适当的。这将构成滥用法院程序，并试图规避《1960 年土地征用法》中关于‘有权益的人’参与程序方式及情形的明确规定……提交 N 表格是任何有权益人士在高等法院土地参考程序中成为当事人的最适当且唯一方式。”

此外，联邦法院进一步裁定，TNB 作为付款方，在土地参考程序中并无法律上的权益 (*legal interest*)，其权益最多仅属金钱性质 (*pecuniary interest*)：

“[37] 本院裁定，TNB 在土地参考程序中并无法律权益。作为付款方，其至多仅具有金钱利益 (参见 *Tohtonku Sdn Bhd v Superace (M) Sdn Bhd* [1992] 2 MLJ 63)。本案证据显示，TNB 并非对有关裁决感到不满，而只是担忧高等法院土地参考程序的结果可能对其财务造成不利影响。无论如何，TNB 的权利已通过以下方式获得保障：征用程序是为其利益而启动 (参见该法第 43 条)，且法院在审理时必须考虑其利益，不论其是否提出异议 (参见第 44(2) 条)，因此无须通过介入程序。”

基于上述理由，联邦法院驳回了 TNB 依据《2012 年法院规则》提出的上诉及介入申请。

### Spicon Products v TNB

数年后，联邦法院在 *Spicon Products Sdn Bhd v Tenaga Nasional Bhd & Anor* [2022] 4 CLJ 195 一案中再次审视该法律问题。不过这一次的情境有所不同——涉及的是一名已无异议接受土地行政官裁决的地主：

“[2] 本案唯一的问题是：一名在未提出任何异议的情况下已接受土地行政官补偿裁决的地主，是否仍有权介入并参与由另一名有权益人士（即对该裁决提出异议的‘付款方’）所启动的土地参考程序？此问题对于土地参考程序的正当运作具有极其重要的意义。”

案中，上诉人为被征用土地之注册拥有人，该土地是为 Tenaga Nasional Berhad (TNB) 而征用的。根据《1960 年土地征用法》第 12 条所进行的调查，土地行政官裁定赔偿 RM467, 154. 22，上诉人在无任何异议的情况下接受了该裁决，因此并未提交 N 表格。

相反，TNB 认为该补偿金额过高，遂通过提交 N 表格正式提出异议。

由于上诉人未提交 N 表格，其未被列为程序当事人。上诉人遂依据《2012 年法院规则》第 15 令第 6 条申请介入，理由为若赔偿金额被减少，其权益将受影响。

对此，TNB 提出反对，理由包括：

- (a) 该申请规避了《1960 年土地征用法》所规定的程序，构成滥用法院程序；
- (b) 提交 N 表格是法定且唯一的参与方式；
- (c) 未提交 N 表格属致命缺陷，排除其参与资格；
- (d) 上诉人的利益已由土地行政官充分代表；
- (e) 应由土地行政官负责为该裁决进行抗辩。

高庭允许介入申请，认为第 37(1) 及 38(1) 条并未强制要求无异议者提交 N 表格。法院亦认为未提交 N 表格并非致命缺陷，因为上诉人本身并未对裁决不满。换言之，仅有提出异议的一方才需提交 N 表格。因此，为保护上诉人可能受影响的权益，应允许其介入。

TNB 不服并提出上诉。上诉庭支持 TNB 的立场，裁定依据第 15 令第 6(2) (b) 规则提出的介入申请，在《1960 年土地征用法》的整体架构下属不适当，并构成滥用程序，因为该申请规避了该法的明确规定。

上诉庭进一步认为，提交 N 表格是参与土地参考程序的必要条件，也是唯一途径。因此，诉诸《法院规则》以介入程序属于滥用程序，而上诉人的权益已由土地行政官充分保障。

在进一步上诉中，联邦法院在 *Spicon Products Sdn Bhd v Tenaga Nasional Bhd & Anor* [2022] 4 CLJ 195 一案中支持上诉人，并作出如下裁定：

- (a) 上诉人无权提出异议，因为其不符合《1960 年土地征用法》第 37(1) 条提出异议的条件；这是基于上诉人已在无任何异议的情况下接受裁决，并对补偿金额感到满意；
- (b) 第 45(2) 条规定：“除非与本法任何条文相抵触，现行有关民事程序的法律应适用于本法下所有在法院进行的程序”，因此允许引入《2012 年法院规则》的相关规定，前提是该等规则不与《1960 年土地征用法》相冲突；
- (c) 在本案的事实背景下，《2012 年法院规则》并不与《1960 年土地征用法》存在任何不一致之处；
- (d) 地主在土地参考程序中的出庭及参与，符合其在马来西亚联邦宪法第 13 条下的权利与利益；
- (e) 上诉人参与该程序亦符合自然公正原则，并有助于法院对所提出的异议作出裁决；

(f) 《1960 年土地征用法》中并无任何明文或必要推论的条文排除已接受裁决且未提出异议的地主参与土地参考程序。

因此，联邦法院裁定：凡其土地已被征用且其权益明显会受到参考程序影响的地主，即使未提交 N 表格，仍有权依据《2012 年法院规则》第 15 令第 6 规则申请介入。法院在判词中进一步强调：

“[111] 基于我们前述理由，该等有权益人士（即付款方）的利益——若未依第 43 条被法院通知出席——在参考程序中无疑会以某种方式受到影响，因此该等人士有权通过《2012 年法院规则》的机制出席并参与程序。若付款方尚且享有此权利，则在马来西亚联邦宪法第 13 条下同时具有法律及金钱利益的地主，更应享有此权利。在我们看来，既然法院在裁定异议或补偿充分性时必须考虑所有有权益人士的利益，则第 45(2) 条应被视为一项赋权性条文，以确保所有有权益人士均可出席并参与程序，而在本案中，是通过第 15 令第 6 规则实现。”

尽管联邦法院并未明确推翻 *Unggul Tangkas* 一案，其裁示彰显司法机关在确保强制征用土地获得充分赔偿方面之重要角色。

## 结论

*Spicon Products* 一案反映出马来西亚司法机关在面对僵化的成文法框架时，对保障宪法权利的意识日益增强。尽管《1960 年土地征用法》提供了强制征地的程序机制，但最终捍卫马来西亚联邦宪法第 13 条的，仍然是法院。

该案已成为极具说服力的判例，并将指引未来涉及征地及补偿的争议。在这方面，上诉庭在 *Tenaga Nasional Bhd v Sime Darby Plantation Bhd & Anor (Petronas Gas Bhd, proposed intervener)* 中采纳了 *Spicon Products* 的宽松解释，允许付款方作为介入人参与土地参考程序，理由是其若无法在该程序中陈述意见，其利益同样会受到影响。

整体而言，此一不断演进的判例法，为如何在国家征地需要与宪法上“充分且公正补偿”的要求之间取得平衡，提供了清晰的发展路径。

[www.rdslawpartners.com](http://www.rdslawpartners.com)

This publication is for educational and informational purposes only and is not intended and should not be construed as legal advice.

**KUALA LUMPUR**

Level 16, Menara 1 Dutamas No. 1, Jalan Dutamas 1,  
Solaris Dutamas, 50480 Kuala Lumpur  
T: +603 6209 5400  
F: +603 6209 5411  
[enquiry@rdslawpartners.com](mailto:enquiry@rdslawpartners.com)

**PENANG**

Suite S-21E & F21st Floor, Menara Northam,  
No. 55, Jalan Sultan Ahmad Shah, 10050  
Penang  
T: +604 370 1122  
F: +604 370 5678  
[generalpg@rdslawpartners.com](mailto:generalpg@rdslawpartners.com)

**JOHOR BAHRU**

8-35, Menara Delima Satu, Jalan Forest City 1,  
Pulau Satu, 81550 Gelang Patah, Johor Bahru  
T: +607 585 6414  
F: +607 509 7614  
[generaljb@rdslawpartners.com](mailto:generaljb@rdslawpartners.com)