

二零一零年三月二十九日會議
討論文件

立法會司法及法律事務委員會

就評定法律援助申請人財務資格的準則 每五年進行一次的檢討

目的

政府當局完成了就評定法律援助申請人財務資格的準則每五年進行一次的檢討（“五年檢討”），本文件旨在向委員簡介政府當局在檢討後提出的建議。

背景

2. 五年檢討的目的是審視評定法律援助申請人財務資格的現行準則。我們曾在二零零七年三月就現時檢討的範圍諮詢事務委員會，並分別於二零零八年五月及二零零九年三月向事務委員會匯報進度。

財務資格限額

3. 如一個人需要面對法律訴訟，他應在對其不會造成過度困苦的前提下，盡量以其個人收入及資產支付訟費。政府當局設有經濟審查以評估申請人提出訴訟的經濟能力。一個人利用其資源（即其全年收入及資產）提出訴訟的同時，應可保留部分資源以應付本身和家人日常所需（即可扣減項目及豁免項目）。在這原則下，在評定申請人的經濟能力時，當局會把他每年的可動用收入與可動用資產的總和，減去一些可扣減項目，例如唯一或主要住宅的租金或按揭供款及個人豁免額，以及豁免項目，例如所佔用的主要或任何住宅樓宇中的家具及物品的價值。

4. 現時，如申請人的財務資源不超過 **175,800 元**，可申請普通法律援助計劃（“普通計劃”）；如申請人的財務資源在 175,800 元以上而又不超過 **488,400 元**，可申請法律援助輔助計劃（“輔助計劃”）。這項計劃適用於人身傷亡索償案件，

以及因醫療、牙科及法律專業人員疏忽而提出的索償訴訟，而有關索償額超過或很可能超過 60,000 元（亦包括根據《僱員補償條例》提出的補償申索，惟索償金額並無規限）。

5. 社會上某些團體認為許多人雖然被評定為超出法律援助計劃現時的財務資格限額，但仍不能負擔自行聘請律師的費用。為回應社會人士的訴求，政府建議推行以下改善措施，使所有法接受助人受惠。

建議

6. 當局在五年檢討後，建議推行以下方案：

- (a) 在計算可動用收入時，以住戶每月開支中位數代替住戶開支第 35 個百分值作為可扣除額；
- (b) 普通計劃的財務資格限額提高約 50%，由現時 175,800 元增至 **260,000 元**。至於輔助計劃則上調約 100%，由 488,400 元增至 **100 萬元**；以及
- (c) 如年長的法援申請人遞交申請時年滿 65 歲，當局在計算其可動用資產時，不論其就業狀況如何，將在其**儲蓄**中扣減一筆相等於普通計劃財務資格限額的款項。

建議詳情請參閱下文。

建議 1：以住戶開支中位數取代住戶開支第 35 個百分值作為可扣除額

7. 在計算法援申請人的可動用收入以評估其是否符合法律援助資格時，我們減去個人豁免額，是認同申請人應可保留一定金額，以應付按家庭特定人數而定所需的其他支出。現時的個人豁免額是相等於“住戶開支第 35 個百分值”（視乎住戶人數而定）的水平，這是指某一人數的住戶的支出（不包括租金支出），有關數字是由政府統計處進行的住戶開支統計調查所得。這數字表示屬該人數的住戶之中有 35%的住戶開支低於該水平，其餘 65%的住戶開支則高於該水平。

8. 當局是於二零零零年起以住戶開支第 35 個百分值取代綜合社會保障援助金額作為可扣除的個人豁免額，目的是更切

實反映需協助進行法律訴訟人士的住戶開支水平。法律援助服務局（“法援局”）認為有空間將豁免額提高到至少第 50 個百分值（即中位數）。我們贊同法援局的意見，以住戶開支中位數取代住戶開支第 35 個百分值作為可扣除額，進一步提高豁免額。

建議 2：調整財務資格限額

9. 立法會在二零零九年二月十一日通過“放寬法律援助申請資格”的議案，建議進一步放寬法律援助的資格準則。考慮到公眾對於放寬財務資格限額的期望，而當局亦確切希望，讓更多缺乏經濟能力，但需要提出訴訟或在訴訟中抗辯的人，可透過法律途徑尋求公義，我們建議把普通計劃的財務資格限額大幅提高約 50%，由現時 175,800 元增至 260,000 元。

10. 輔助計劃在財政上自給自足，經費主要來自成功獲批及接受法援的受助人所支付的分擔費，以及在討回的損害賠償或補償中按百分比收取的分擔費。輔助計劃所資助的案件主要關乎個人傷亡，有別於普通計劃之下的案件，這類案件的賠償額與訟費比例較佳；往往有較高的勝訴機會。在成功討回賠償和訟費方面，亦較有保證。因此，我們認為有更大空間提高輔助計劃的財務資格限額，而無損該計劃的財務穩健性。我們建議把輔助計劃的財務資格限額大幅提高約 100% 至 100 萬元。

11. 在提高普通計劃與輔助計劃的財務資格限額後（如第 9 至 10 段所述），不同類型住戶將會受到的影響，請參閱附件 A 的說明。

12. 在現行法律援助制度下，勝訴的法律援助受助人須要分擔獲批法援的訴訟的訟費和開支。就輔助計劃而言，受助人須要支付中期分擔費，並在勝訴時，按百分比支付分擔費，比率可達所討回損害賠償／補償的 10%。如案件在向大律師發出委聘書以出席審訊前獲得和解，分擔費比率為 6%。在財務資格限額提高後，我們擬繼續採用這個比率收取分擔費。

建議 3：長者的財務資源計算方法

13. 我們認為，年長申請人一般缺乏謀生能力（即使仍然受僱，仍要面對收入減少的實際情況）。他們較不願意動用資產，抗辯訴訟或提出訴訟，從而，令他們可透過法律途徑尋求公義的權利受到損害。在海外的法援司法管轄區中，就年長申請人的財務資源提供較優惠的待遇，並非罕見做法。我們認為有理據為申請普通計劃及輔助計劃的年長人士在可動用資產方面提供更優惠的待遇。

14. 我們建議，如果年長申請人在提出申請時年屆 65 歲，無論其就業情況為何，其部分儲蓄可獲豁免計算。豁免計算的儲蓄金額等同普通計劃的財務資格限額（即由現時的 175,800 元建議增至 260,000 元），並按年跟隨財務資格限額的調整幅度作出相應調整。

其他考慮方案

擴大輔助計劃的範圍

15. 我們注意到有意見要求擴大輔助計劃的範圍，當中包括法律改革委員會在二零零七年發表的《按條件收費報告書》，建議提高輔助計劃的財務資格限額及增加所涵蓋的案件類別，以擴大輔助計劃的範圍。

16. 在考慮擴大輔助計劃的範圍以涵蓋更多案件的理據時，我們必須顧及計劃的目標。輔助計劃於一九八四年推出，當時的涵蓋範圍只限於人身傷亡索償，後來擴大至包括僱員補償申索，以及因醫療、牙科及法律專業人員疏忽而提出的申索。受助人若勝訴，須從所得的損害賠償中扣除分擔費，分擔費比率分別於二零零零及二零零六年兩度調低至目前的 6%（如申索案件在發出大律師委聘書前已達致和解）以及 10%（其餘案件）。我們藉五年檢討的機會，研究了是否有空間在不削弱或損害計劃的財政穩健性的情況下，改善輔助計劃。

17. 為維持財政穩健，輔助計劃的構思是集中於勝訴機會大，賠償額與訟費比例較佳的案件。輔助計劃主要涵蓋被告人已投保、或有信心可討回賠償的案件（即人身傷害或死亡

索償及工傷意外案件)。除僱員補償及人身傷害申索外，其他金錢損害賠償申索的成功機會通常不大。這是因為僱員補償申索是在不論過失的索償制度下提出，至於人身傷亡索償，有關疏忽賠償的法律相對較簡單，且有完善的法例條文、實務守則及大量法庭判例，就侵權人的責任和謹慎水平作出規管，特別是在與工作有關的意外和交通意外方面。

18. 輔助計劃在財政上得以維持，很大原因是索償成功機會高所致。因此，輔助計劃只涵蓋涉及合理金額、成功率高，以及較高機會成功追討賠償的申索個案。

19. 如把不涉及金錢損害賠償、成功率較低或難以追討賠償的民事個案納入計劃，現時兼顧各方利益的有效運作程式便會受到破壞，以致威脅輔助計劃基金一直以來的穩定性。近年，從法援案件收取的分擔費顯著下跌，基金收入主要來自投資收益。根據過去六個財政年度已結算帳目的個案，輔助計劃基金錄得淨虧損，其中三個年度法律援助署為該等個案支付的訟費高於所得的收入。來自已結算帳目的個案的淨收入由二零零三至零四年度稍高於 400 萬元，跌至二零零八至零九年度的 60 萬元。

20. 基金的財政狀況有變，是基於多項因素，包括勝訴個案的受助人所繳付的分擔費比率自二零零零年由 15% 減至 12%，於二零零三年再減至 10%。此外，近年的索償金額相對較低，以致討回的損害賠償金額整體下跌，向基金支付的分擔費亦相應減少。

21. 考慮到以上因素，並顧及輔助計劃基金的財政狀況，我們建議不擴大輔助計劃的涵蓋範圍至其他類別的個案。不包括個別類別個案的原因詳列於附件 B。

其他建議

22. 我們注意到，除了擴大輔助計劃的要求外，亦有其他擴大法援計劃的建議。我們認為，接納這些要求會損害本港法援制度的根基，令申請宗數大增，造成重大的財政及其他影響。這些建議包括：

- (a) 就多類申索，例如僱員補償、專業疏忽等，豁免申請人進行經濟審查；
- (b) 擴大法援的範圍至涵蓋誹謗及衍生工具的爭議個案，並為不同類別案件訂立不同的財務資格限額；
- (c) 推行“法援代用券”計劃，為全港市民就申請法援提供“筆補助金”；
- (d) 為僱員提供更多協助，以便他們在僱員補償案件及僱主破產案件獲得法援；以及
- (e) 擴大法援計劃至涵蓋香港居民在內地提出的訴訟。

23. 法律援助的基本政策是只向沒有經濟能力提出訴訟或在訴訟抗辯的人提供法律援助。經濟審查和案情審查是法律援助的兩大基本原則，因此我們必須審慎行事，以維護審查機制。因此，法律援助署署長的豁免權力應受規限。

24. 至於財務資格限額，我們認為為不同類型案件／申請人訂立不同的資格限額不單構成歧視，為不同計劃訂定不同的豁免額或可扣減額提供支持理據，亦會令經濟審查程序更繁複。零碎地修訂《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》，使特定組別的申請人享有不同待遇，而非令所有申請人受惠的做法，會令經濟審查程序過於費時，亦為有關人士帶來麻煩和負擔，這與海外司法管轄區對法援申請人採取簡單的經濟審查做法背道而馳，亦有違公眾、立法會和法律專業團體對簡化法援申請審查程序提出的訴求。我們認為“劃一”提高財務資格限額會方便我們維持較簡化的法援申請審查程序、節省行政費、清楚易明和方便法援申請人使用。鑑於在初步階段評估個別案件的訟費有困難、案件性質多樣化，以及不同類別的案件有不同的數量，相對於為不同類型案件訂立不同的資格限額或為特定的法援申請人組群提供豁免，這做法較為可取。

25. 我們認為其他建議，例如“法援代用券”計劃以及把法律援助制度擴展至香港司法管轄區以外地方的建議，大幅偏離行之已久的法援制度的運作，不宜作進一步研究。

諮詢法援局

26. 政府已於二零一零年一月就上述方案諮詢法援局，法援局支持放寬普通計劃及輔助計劃的財務資格限額。不過法援局認為輔助計劃的財務資源限額應提高至 130 萬元。

27. 法援局歡迎政府以住戶每月開支中位數代替住戶開支第 35 個百分值，作為計算個人可動用收入的可扣除額，以及在計算長者申請人的可動用資產方面向他們提供更優惠的待遇的建議，儘管法援局建議進一步放寬對年長申請人的年齡限制。法援局轄下的法律援助範圍興趣小組已研究擴大輔助計劃涵蓋範圍的事宜，並認為現階段不適宜建議擴大範圍。我們理解小組會繼續研究關於輔助計劃的所有議題，包括涵蓋範圍，以期進一步改善計劃。

就評定法律援助申請人財務資格限額每兩年一次的檢討

28. 為審議根據《法律援助條例》(第 91 章)第 7(a)條提出的決議案而成立的小組委員會在二零零九年五月審議政府提出根據財務資格限額的每年及每兩年檢討而調整財政資源限額的建議時，要求政府在是次五年檢討中，檢討蒐集私人市場訟費資料的方法。

29. 現時我們依靠兩個法律專業團體為每兩年一次的財政資格限額檢討提供私人市場訟費的資料，但兩個法律專業團體均表示向會員蒐集資料有困難。政府會與兩個法律專業團體探討如何解決蒐集資料的問題。

未來路向

30. 請委員就政府提出的建議發表意見。政府會視乎事務委員會的討論結果，制訂法例修訂建議，以期在二零一零年至二零一一年的立法年度引入有關修訂。

民政事務局
法律援助署
二〇一〇年一月

建議提高財務資格限額對普通計劃及輔助計劃的影響說明

例子 1：有兩名成人及兩名兒童的家庭	
可動用收入： 收入：每年 420,000 元 (每月 35,000 元) - 按揭供款 : 每年 130,000 元 - 薪俸稅 : 每年 25,000 元 - 強積金供款 : 每年 10,500 元 - 供養受養人士開支 : 每年 30,000 元 - 個人豁免額 每月 11,120 元(四人家庭) = 每年 133,440 元 = 91,060 元	可動用資產： 一個住宅單位(自住) 300 萬元 (獲豁免計算) + 銀行戶口存款 100,000 元 + 一輛汽車 65,000 元 = 165,000 元
總財務能力 = 256,060 元 (91,060 元 + 165,000 元)	
(超過現行普通計劃下的財務資格上限 175,800 元，但低於建議的金額上限 260,000 元)	

例子 2：有兩名成人及兩名兒童的家庭

可動用收入：

收入：每年 1,080,000 元
(每月 90,000 元)

- 按揭供款 : 每年 360,000 元
- 薪俸稅 : 每年 67,500 元
- 強積金供款 : 每年 27,000 元
- 供養受養人士開支 : 每年 30,000 元
- 個人豁免額
每月 11,120 元(四人家庭)
= 每年 133,440 元
= 462,060 元

可動用資產：

一個住宅單位(自住) 600 萬元
(獲豁免計算)
+ 銀行戶口存款 200,000 元
+ 一輛汽車 150,000 元
+ 股票及股份 100,000 元

= 450,000 元

總財務能力 = 912,060 元 (462,060 元 + 450,000 元)

(超過現行輔助計劃下的財務資格上限，但低於建議的金額上限 100 萬元)

反對把輔助計劃的範圍擴大至其他類別個案的考慮因素

我們仔細審議有關建議後，認為把輔助計劃的範圍擴大至其他類別個案並不可行。

(i) 涉及整筆付款的家事訴訟個案(包括婚姻訴訟個案)

考慮因素

在輔助計劃的勝訴個案中，能夠討回賠償的主要原因，是有關索償須按法例列入保險的保障範圍內。由於家事訴訟個案的索償對象為個人，即使法庭作出判決，亦可能無法執行，以致取得賠償的機會甚低。

按期付款是長遠的責任。在不少個案中，付款人只繳付數期款項便拖欠付款。結果申索人須花高昂的訟費追討欠款，所花的費用有時甚至比最終討回的款項還要高。

在婚姻訴訟個案中討回的物業通常都是婚姻居所。因此，要求受助人出售婚姻居所來支付輔助計劃的分擔費既不合理，亦不可行。

假如規定獲整筆款項的受助人才須支付輔助計劃的分擔費，而基於上述理由，討回婚姻居所和獲得定期付款的受助人卻無須支付有關費用，這樣會帶來另一問題：一方面，獲整筆款項的受助人須支付輔助計劃的分擔費；但另一方面，同樣獲得實質利益例如婚姻居所或定期付款的受助人，卻無須分擔任何費用。這是不公平和不合理的。

基於上述理由，我們認為把輔助計劃的範圍擴大至家事訴訟個案並不恰當。

(ii) 產品責任個案

考慮因素

導致消費者受人身傷害的產品責任索償案，已屬普通計劃及輔助計劃的涵蓋範圍。

我們不建議擴大輔助計劃的範圍至產品責任個案。

(iii) 以損害賠償作為主要補救方法的商業個案

考慮因素

這類案件範圍甚廣，包括從商者之間的糾紛，亦可涉及貨品供應、服務、財務及物業等合約。這類案件的案情可能很複雜，並且經常牽涉大量文件及證人證供。案件的訴訟費用可以相當高昂，勝訴與否通常取決於證人的可信性，以及與訟當事人的行為和他們是否誠實。案件亦往往涉及失實陳述、豁免條款、不容反悔法、履行質素、實際或表面權限等問題。不論案情審查的質素如何，都很難預測這類案件的審判結果。根據以往經驗，這類案件的勝算不高。此外，這類案件大多沒有保險保障，即使法庭裁定受助人勝訴，也可能因為對訟人沒有能力或不願意支付判定債項和訟費，而最終不獲任何賠償。

我們認為不宜把商業個案納入輔助計劃的範圍內。

(iv) 遺囑認證個案

考慮因素

遺囑認證個案通常涉及家庭成員之間的紛爭，在訴訟時與訟各方爭持激烈，訟費金額因而甚高，但遺產的價值卻往往較傷亡訴訟的索償金額為低。這類案件除了難以評估是否有合理的勝訴機會，亦難以確定是否符合輔助計劃的指導原則。

我們不建議把遺囑認證個案納入輔助計劃的範圍內。

(v) 清盤破產個案

考慮因素

清盤破產個案大多涉及勞資審裁處判令的執行。根據法援署記錄，能夠在這類訴訟中討回欠薪的機會不高，原因是僱主無力償還欠款及未有投保。

儘管如此，在大部分的清盤破產個案中，僱員會選出一名符合法律援助財務資格限額的人士代表他們提出申請。如該名代表未能符合上述規定，僱員將會另行選出一名替代申索人。二零零九年共有 358 宗涉及追討欠薪的申請，而當中只有四名申請人超出財務資源上限。其中兩人的個案後來轉由替代的申索人提出申請，並獲受理。至於其餘兩個申請，其

中一個已轉介勞工處，以便申領破產欠薪保障基金的特惠津貼金。申索代表對僱主提出破產或清盤呈請後，所有其他僱員，不論是否獲得法律援助，均可得到該項訴訟的利益，因為當法庭對僱主頒發破產或清盤令後，所有受僱於該僱主的僱員均可向破產管理官提交債權證明，以及向申請破產欠薪保障基金的特惠津貼金。僱員會歡迎把普通計劃的財務資格限額上調，我們預計會有更多追討欠薪的清盤破產個案納入法援範圍內。

我們認為把輔助計劃的範圍擴大至清盤破產個案並不恰當。

(vi) 樓花買家向物業發展公司追討賠償

考慮因素

這類案件一般涉及樓花買家擬以發展商違反買賣合約為理由撤銷有關合約。就普通計劃所涵蓋的類似個案，買家成功向物業發展公司討回賠償的機會很低，而訟費中位數亦偏高，因為買家所簽訂的是「同意方案」或「非同意方案」(視乎個別情況而定)的標準買賣合約，合約條文的結構出現可予爭議的地方非常有限。

樓花買家與物業發展公司發生糾紛，爭議的項目通常關乎整項物業發展的實際情況，例如發展商有否依期完工，或建築師有否適時發出延期完工證書。這些都是鐵一般的事實，難以爭辯。此外，所爭議的事項一般牽涉整個發展項目，當中一些有經濟能力的買家自然會向法院興訟。

我們認為不宜將輔助計劃的範圍擴大至這類案件。

(vii) 追討欠薪

考慮因素

根據法援署記錄，二零零九年共有五宗這類個案結算帳目。其中一宗個案的上訴遭駁回，另一宗雖然勝訴，卻無法討回欠款。這兩宗個案所涉由基金支付的訟費共 336,750 元。至於其餘三宗個案，勝訴的受助人獲判合共 89,513.50 元。若這五宗個案是根據輔助計劃獲得援助，基金可收回由受助人按比例支付分擔費為 8,951.35 元，即 $89,513.50 \times 10\%$ 。若包括上述兩宗個案所涉的訟費，資助這五宗個案將導致基金出現 327,798.65 元的虧損。

有鑑於上述 5 宗個案所涉的訟費及獲判金額，在考慮是否擴大輔助計劃的範圍時，不難理解為何我們須要緊守一貫沿用的公式的重要性，即選取勝訴機會較大、賠償額與訟費比例較佳，以及較有把握可討回賠償的案件。這三個元素對維持輔助計劃基金的財政穩健至為重要。輔助計劃的收入來自受助人因肢體殘缺或遭遇嚴重意外，或在很多情況下，因失去至親所獲判給的損害賠償。如將輔助計劃擴大至涵蓋不符合這三個元素的案件，將無可避免對計劃造成損害，亦會對計劃的未來發展逐漸產生不良影響。

我們認為不宜將輔助計劃的範圍擴大至這類案件。