

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1136/10-11(08)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處就2011年2月28日會議擬備的 背景資料簡介

為實施就評定法律援助申請人財務資格的準則 進行每五年一次的檢討後提出的建議 而作出的法例修訂

目的

本文件旨在提供背景資料，並撮述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")就與是次為評定法律援助申請人財務資格的準則而進行每五年一次檢討(下稱"五年一次檢討")後提出的擬議法例修訂有關的事項所作的討論。

政府的政策目標

2. 《基本法》第三十五條規定，香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或在法庭上為其代理和獲得司法補救。《公民權利和政治權利國際公約》(下稱"《公約》")第十四(一)條保證所有人在刑事及民事的法律程序中有權獲得公正審問。第十四(三)條進一步規定，任何人若被控刑事罪，"法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如無資力酬償，得免付之。"《香港人權法案條例》(第383章)(下稱"《人權法案》")將《公約》中適用於香港的條文納入香港法律。

3. 政府的法律援助政策目標，是要確保沒有人會因經濟能力欠佳，而即使具備充分理據在香港法院提出訴訟仍無法尋求公正。

法律援助制度

法律援助架構

4. 《法律援助條例》(第91章)(下稱"法援條例")於1967年制定，訂明管理法律援助的法律架構。法律援助由法律援助署(下稱"法援署")根據普通法律援助計劃(下稱"普通計劃")及法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")提供。申請人通過經濟審查及案情審查，便可獲得法律援助。

5. 法律援助服務局(下稱"法援局")於1996年9月1日根據《法律援助服務局條例》(第489章)成立，負責監督法援署提供法律援助服務的事宜，並就法律援助政策向政府提供意見。

普通計劃

6. 根據普通計劃，申請人要合資格取得民事訴訟的法律援助，其財務資源不可超逾175,800元。如經評定後顯示受助人的財務資源足以讓他分擔延聘法律代表的費用，他或須繳付分擔費用。對於可能違反《人權法案》或抵觸《公約》的案件，若具備合理理據，法律援助署署長(下稱"署長")可豁免此限額。

7. 申請人要合資格取得刑事案件的法律援助，其財務資源不可超逾175,800元。申請人如被控謀殺、叛逆或使用暴力的海盜行為等罪行，可向法官申請豁免經濟審查及繳付分擔費用。如署長信納為了司法公正而給予刑事案件的申請人法律援助是合宜的，即使申請人的財務資源超逾175,800元，署長仍可運用酌情權批出法律援助，如有需要，可要求申請人繳付分擔費用。

8. 在普通計劃下，受助人所須繳付的最高分擔費用比率是其所有財務資源的25%，以43,950元為上限。

輔助計劃

9. 輔助計劃於1984年推出，是一項自資計劃。該計劃最初只適用於人身及致命傷害的賠償申索，其後於1992年擴及僱員補償申索，於1995年更涵蓋醫療、牙科及法律專業疏忽申索。該計劃現時涵蓋索償額很可能高於60,000元的人身傷亡、醫療、牙科及法律專業疏忽的申索，亦適用於根據《僱員補償條例》(第282章)提出的補償申索，索償額不限。

10. 該計劃為財務資源有175,800元以上但未超逾488,400元的人士提供法律援助。其經費來自法律援助輔助計劃基金，而基金的資金則來自勝訴的法律援助受助人就其討回的損害賠償或補償繳付的分擔費用。分擔費用比率曾先後於2000年及2006年兩度下調。目前，在委聘大律師前已和解的案件，分擔費用比率為6%，而其餘案件則為10%。

事務委員會的相關討論

是次五年一次檢討後提出的法例修訂

11. 當局曾於2007年3月26日的會議上就是次五年一次檢討的建議範圍諮詢事務委員會，並於2008年5月及2009年3月再向事務委員會提交檢討進度報告。在完成該項檢討後，政府當局於2010年3月29日的會議上向事務委員會匯報其因應檢討結果提出的建議。政府當局於2010年5月24日及7月21日的會議上與事務委員會及相關團體作進一步討論後，於2010年9月30日的會議上向事務委員會匯報，在考慮各持份者的意見後，政府當局已修訂其部分建議，並會提出法例修訂建議，以推行以下改善措施——

- (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由現時175,800元增至260,000元，而輔助計劃的財務資格限額則由488,400元增至130萬元；及
- (c) 如年長的法援申請人已年滿60歲，當局在計算其可動用資產時，不論其就業狀況如何，會撇除其儲蓄中相等於普通計劃財務資格限額的數額。

事務委員會最近就上述建議所作的討論概述於下文各段。

釐定財務資格限額的水平及基準

12. 委員一直認為，普通計劃及輔助計劃的現行財務資格限額過低，須予檢討。委員亦曾表示，鑒於當局的政策目標，是沒有人會因經濟能力欠佳而即使具有充分理據在法院提出訴訟或就訴訟作抗辯而仍無法行事，因此就林林總總的案件設定單一財務資格限額的做法是否恰當，須予檢討。他們認為政府當

局應以更靈活、更全面的方法檢討法律援助制度，確保人人均可訴諸法律途徑尋求公義。

13. 於2010年3月29日的會議上，政府當局告知事務委員會，當局建議將普通計劃的財務資格限額由175,800元提高至26萬元，而輔助計劃則由488,400元增至100萬元。委員對建議普遍表示歡迎，但他們認為建議的增幅仍不足夠。委員曾建議將普通計劃的財務資格限額調高至50萬元至100萬元之間，而輔助計劃則調高至100萬元至300萬元之間。委員要求政府當局解釋按何基礎計算出該等擬議財務資格限額；同時，法援局曾根據實際進行審訊的輔助計劃案件的平均法律費用為1,297,000元此數額，建議將輔助計劃的財務資格限額提高至130萬元，委員亦要求政府當局解釋未有採納此建議的原因。委員察悉，香港大律師公會(下稱"大律師公會")認為，既然輔助計劃財務資格限額的擬議增幅為100%，普通計劃的限額亦應至少提高一倍至35萬元，而輔助計劃的限額則應增至300萬元左右，以反映法律程序的全部費用，當中可能包括受助人案件一旦敗訴，或須負起支付對訟方訟費的法律責任。

14. 委員亦察悉，大律師公會認為，採用有原則的做法釐定財務資格限額的合適水平作為日後檢討的基準，是重要一環。大律師公會及香港律師會(下稱"律師會")均認為，決定法律援助財務資格的基本原則，應一如1986年發表的《司葛報告》*所訂般，即鑒於所需訟費及所具備的財務資源總額，任何人均應獲得法律代表而無須因而承受過度的經濟困難。律師會認為應就法律程序所需的確實費用進行研究，作為釐定財務資格限額適當水平的正確基準。

15. 就釐定擬議財務資格限額的依據方面，政府當局解釋，當局於1992年引入財務資格限額時，有關數額並非根據任何方程式釐訂，亦沒有解釋為何以此作為限額。釐定財務資格限額所依據的原則是：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。政府當局在調整財務資格限額時，考慮了各種因素，包括訟費低於經修訂財務資格限額的個案的比例，預期合資格法援申請者的財務資源水平，以及有關調整引起的財政影響。

16. 在2010年9月30日的會議上，政府當局向委員表示，在考慮事務委員會、法援局及相關持份者的意見後，建議把輔助

* 《司葛報告》由法律援助工作小組於1986年發出，該小組由政府當局委任，為法律援助政策進行詳細研究。

計劃的擬議財務資格限額，由100萬元進一步調高至130萬元。政府當局解釋，由於現行的輔助計劃所涵蓋的案件在討回損害賠償和訟費方面較有保證，因而有更大空間提高輔助計劃的財務資格限額，而不會導致計劃的財務不穩。有委員促請政府當局同時考慮進一步提高普通計劃的財務資格限額。梁美芬議員建議將普通計劃的財務資格限額，由擬議的26萬元調高至50萬元。

17. 就委員提出為不同類型案件訂立不同財務資格限額的建議，政府當局告知事務委員會，"劃一"的財務資格限額會方便當局維持較簡單的法援申請審查程序、節省行政費、清楚易明，亦方便法援申請人使用，做法較為可取。政府當局認為為不同類型案件／申請人訂立不同資格限額不單會構成歧視，亦會令經濟審查程序更繁複擾人。

受助人所須繳付的分擔費用

18. 委員關注到，部分申請人因無法負擔所須繳付的分擔費用而拒絕獲批的法律援助，自行出庭應訊。部分委員認為，在現時普通計劃及輔助計劃下的分擔費用應予調低，讓更多人能受惠於擴大後的法律援助範圍。委員要求當局澄清，在調整財務資格限額後，會否就兩個法律援助計劃下的分擔費用比率作出調整。

19. 政府當局表示正研究增加財務資格限額的建議，對在普通計劃及輔助計劃下所須繳付的分擔費用有何影響，現時尚未決定應否調整分擔費用比率。政府當局亦表示，根據現行法律，署長並無酌情權豁免受助人繳付分擔費用。然而，受助人如有經濟困難，可以分期繳付分擔費用。

20. 有委員認為，受助人如在繳付分擔費用方面有困難，署長應獲賦權可酌情豁免他們繳付有關費用。他們亦建議，當局應考慮就不同類別的案件訂定不同的分擔費用比率，例如，有關勞資審裁處裁斷的上訴，分擔費用比率可較低。委員亦察悉，大律師公會認為可就擴大輔助計劃後所涵蓋的新案件類別訂定較高的分擔費用比率。事務委員會要求政府當局向其匯報，當局對委員就分擔費用所提的多項事宜的考慮結果。委員亦要求法援署提供資料，說明有多少宗個案涉及法律援助申請人因所須繳付的分擔費用額而拒絕獲批的法律援助及該等案件所涉及的分擔費用額。

可動用收入及可動用資產的計算方法

21. 法援署以"財務能力"為基礎評定法律援助申請人的經濟能力。根據此做法，申請人的財務能力按其每年的可動用收入及可動用資產的總和釐定。某人的財務能力不超逾財務資格限額，即合資格申請法律援助。根據《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》(第91B章)，可動用收入是指某人在計算期間內可合理地預計會獲得的收入，計算方法是將該人的收入扣除數項法定的豁免項目，例如入息稅及贍養費等。其中一項豁免項目是除租金後相等於住戶開支第35個百分值的個人開支豁免額。政府當局表示，該豁免額反映了住戶維持合理生活水平所需的一般開支。

22. 法律規定，可動用資產是指某人的資本性質資源的價值，扣除該人唯一或主要住宅的任何權益的價值，以及該人就其人身傷害索償所涉及的傷害而獲發用以支付其日後醫療需要的保險賠款。

23. 在討論是次五年一次檢討的過程中，委員及團體代表曾就計算可動用收入及資產一事提出下列意見 ——

- (a) 在計算申請人的可動用收入時應將相等於本港住戶開支第35個百分值的豁免額提高；及
- (b) 在評定法律援助申請人的財務資格時，應考慮申請人的年齡、健康狀況及謀生能力等相關因素。例如，如申請人年事已高、即將退休或有嚴重殘障，在計算其可動用資產及可動用收入時，應將其積蓄、物業及從該物業所得的租金收入豁除。作為申請人唯一謀生工具的資產亦應予撇除。

24. 在2010年3月30日的會議上，政府當局告知事務委員會，當局會實施下列改善措施 ——

- (a) 提高個人開支豁免額，以住戶開支中位數取代現時的住戶開支第35個百分值作為可扣除額；及
- (b) 在計算可動用資產時，申請人如年滿65歲，其部分儲蓄可獲豁免計算。建議豁免計算的儲蓄金額，等同普通計劃的財務資格限額。

25. 對於政府當局建議在計算可動用收入時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，事務委員會普遍表示歡迎。委員亦察悉，大律師公會認為，根據黃洪博士於2003年給予法援局的專家意見，普通計劃及輔助計劃的個人開支豁免額，應分別定於住戶每月開支第66及第75個百分值，這樣較為公平，亦與政府當局所宣稱的政策目標一致，即普通計劃為中低階層及以下人士而設，而輔助計劃則為中產階層人士而設。

26. 對於政府當局建議在計算年老申請人的可動用資產時豁免其部分儲蓄，委員及團體代表原則上支持，但認為應放寬年齡規定，因為很多人在50多歲時已累積一些退休資產，他們一旦失去這些資產，便難以重新累積，因此他們若要冒險把退休儲蓄用於訴訟，會對他們造成很大困難。委員察悉，大律師公會認為應將年齡規定降低至50歲，而吳靄儀議員及譚耀宗議員則認為，由於一般退休年齡為60歲，故應將年齡規定放寬至最少60歲。譚耀宗議員又建議將擬議豁免範圍擴大，將長期患病者包括在內。

27. 政府當局解釋，將年齡規定定於65歲，是由於該歲數為社會普遍接受對"年老"的定義。在決定在何處劃分年齡規定時，在公帑的承擔能力與為有真正需要協助者提供服務兩者之間求取適當平衡至為重要。在2010年9月30日的會議上，政府當局告知委員，在考慮事務委員會及相關人士的意見後，當局建議將年齡規定由65歲調低至60歲。

立法時間表

28. 委員促請政府當局在切實可行的範圍內盡快推行法律援助改善措施，包括修訂後的財務資格限額，讓市民可盡早受惠。政府當局在2010年12月提交事務委員會的文件(立法會CB(2)638/10-11(01)號文件)中表示，與提高可扣除額及在評估長者的財務資格時豁免計算其部分儲蓄的建議有關的法例修訂建議會按先訂立後審議的程序審批，而落實調整財務資格限額的法例修訂建議則按先審議後訂立的程序審批。政府當局亦表示，其目標是在2011年3月將有關法例修訂建議提交立法會。如議員在立法會審議過程中並無異議，法例修訂建議預期會在2011年4月／5月生效。

最新情況

29. 政府當局將於2011年2月28日的下次事務委員會會議上，向議員簡介上文第10段所述為落實有關建議而提出的法律修訂建議。請委員注意，政府當局定於2011年3月28日舉行的會議上，向事務委員會匯報其對擴大輔助計劃範圍所提的建議。

相關文件

30. **附錄**載有相關文件一覽表。該等文件可於立法會網頁取覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年2月24日

為實施就評定法律援助申請人財務資格的準則進行每五年一次的檢討後提出的建議而作出的法例修訂

相關文件

會議	會議日期	文件
司法及法律事務委員會	2007年3月26日	<p>立法會秘書處就"提供法律援助服務事宜"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1395/06-07(01)號文件]</p> <p>政府當局提供題為"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"的文件 [立法會CB(2)1395/06-07(02)號文件]</p> <p>法律援助服務局2007年3月26日的來函 [立法會CB(2)1472/06-07(01)號文件] (只備中文本)</p> <p>自強協會於2007年3月26日提交的意見書 [立法會CB(2)1472/06-07(02)號文件] (只備中文本)</p> <p>吳靄儀議員辦公室提交的資料便覽 [立法會CB(2)1472/06-07(03)號文件] (只備中文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1966/06-07號文件]</p>
	--	<p>政府當局於2007年11月15日就"2007年就法律援助申請人財務資格限額進行的周年檢討"發出的函件 [立法會CB(2)367/07-08(01)號文件]</p>

會議	會議日期	文件
	2008年5月26日	<p>立法會秘書處所擬備題為"就評定法律援助申請人經濟資格的準則每五年進行一次的檢討"的背景資料簡介 [立法會CB(2)2010/07-08(01)號文件]</p> <p>政府當局所提供題為"就評定法律援助申請人財務資格的準則而進行每五年一次的檢討"的文件 [立法會CB(2)2011/07-08(04)號文件]</p> <p>香港律師會於2008年5月26日提交的意見書 [立法會CB(2)2090/07-08(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2818/07-08號文件]</p>
立法會	2008年7月2日	載有涂謹申議員就"在資產審查中把保險計劃的現金價值列入資產計算"提出的書面質詢的立法會會議過程正式紀錄
司法及法律事務委員會	2008年11月24日	<p>資料研究及圖書館服務部就"選定地方法律援助服務的範疇及開支"擬備的資料摘要 [IN03/08-09號文件]</p> <p>立法會秘書處就"提供法律援助服務事宜"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)309/08-09(07)號文件]</p> <p>政府當局就"提供法律援助服務"提供的文件 [立法會CB(2)309/08-09(08)號文件]</p> <p>香港社區組織協會就"檢討提供法律援助服務事宜"提交的意見書 [立法會CB(2)335/08-09(01)號文件] (只備中文本)</p>

會議	會議日期	文件
		<p>會議紀要 [立法會CB(2)584/08-09號文件]</p> <p><u>跟進文件</u></p> <p>政府對檢討提供法律援助服務事宜的回應 [立法會CB(2)2011/08-09(01)號文件]</p>
立法會	2008年12月17日	<p>載有吳靄儀議員就"免費法律諮詢計劃及當值律師服務"提出的口頭質詢的立法會會議過程正式紀錄</p>
	2009年2月11日	<p>載有梁美芬議員就"放寬法律援助申請資格"提出的議案的立法會會議過程正式紀錄</p>
司法及法律事務委員會	2009年3月30日	<p>政府當局所提供題為"就評定法律援助申請人財務資格的準則而進行每五年一次的檢討"的文件 [立法會CB(2)1152/08-09(04)號文件]</p> <p>立法會秘書處所擬備有關"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"的背景資料簡介 [立法會CB(2)1152/08-09(05)號文件]</p> <p>香港律師會於2009年3月27日發出的函件 [立法會CB(2)1215/08-09(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1603/08-09號文件]</p>
	--	<p>立法會秘書處就"選定地方的法律援助制度"擬備的研究報告(2009年6月) [RP01/08-09號文件]</p>

會議	會議日期	文件
		<p>立法會秘書處所擬備有關香港及選定地方的入息水平、收到和批出的法律援助申請數目及法律援助開支更新數據的補充資料(截至2010年3月22日) [IN01/09-10號文件]</p> <p>立法會秘書處所擬備有關香港及選定地方的受助人分擔費用、討回的訟費及法律援助開支的補充列表(截至2010年1月15日) [FS05/09-10號文件]</p>
<p>根據《法律援助條例》(第91章)第7(a)條提出的決議案小組委員會</p>	<p>2009年5月4日</p>	<p>會議紀要 [立法會CB(2)2124/08-09號文件]</p>
<p>司法及法律事務委員會</p>	<p>2009年10月22日</p>	<p>會議紀要 [立法會CB(2)506/09-10號文件]</p>
<p>立法會</p>	<p>2010年1月6日</p>	<p>載有梁美芬議員對"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"提出的書面質詢的立法會會議過程正式紀錄</p>
<p>司法及法律事務委員會</p>	<p>2010年3月29日</p>	<p>政府當局所提供題為"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"的文件 [立法會CB(2)1148/09-10(01)號文件]</p> <p>立法會秘書處擬備的更新背景資料簡介,題為"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" [立法會CB(2)1156/09-10(06)號文件]</p>

會議	會議日期	文件
		<p>會議紀要 [立法會CB(2)1581/09-10號文件]</p> <p><u>跟進文件</u></p> <p>香港社區組織協會提交的意見書 [立法會CB(2)1192/09-10(01)號文件] (只備中文本)</p> <p>法律援助服務局主席致政府當局的函件，當中就政府當局於最近完成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後提出的建議，闡述該局對該等建議的意見 [立法會CB(2)1200/09-10(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>政府當局提供的文件，解釋其就兩項法律援助計劃提出的建議財務資格限額的基礎 [立法會CB(2)1364/09-10(01)號文件]</p>
	2010年5月24日	<p>立法會秘書處擬備的更新背景資料簡介，題為"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" [立法會CB(2)1583/09-10(04)號文件]</p> <p>香港大律師公會提交的意見書 [立法會CB(2)1601/09-10(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>香港工會聯合會權益委員會提交的意見書 [立法會CB(2)1600/09-10(01)號文件] (只備中文本)</p> <p>香港人權監察提交的意見書 [立法會CB(2)1654/09-10(01)號文件] (只備英文本)</p>

會議	會議日期	文件
		<p>會議紀要 [立法會CB(2)2134/09-10號文件]</p>
	2010年7月21日	<p>政府當局提供的文件，以回應委員於2010年5月24日會議上對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所提出的問題 [立法會CB(2)2076/09-10(01)號文件]</p> <p>立法會秘書處擬備的更新背景資料簡介，題為"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" [立法會CB(2)2081/09-10(01)號文件]</p> <p>香港大律師公會提交的意見書 [立法會CB(2)2105/09-10(01)號文件] (只備英文本) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ajls/papers/aj0721cb2-2105-1-ec.pdf</p> <p>香港律師會提交的意見書 [立法會CB(2)2103/09-10(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>香港工會聯合會權益委員會提交的意見書 [立法會CB(2)2105/09-10(02)號文件] (只備中文本)</p> <p>港九勞工社團聯會提交的意見書 [立法會CB(2)2099/09-10(01)號文件] (只備中文本)</p>
	2010年9月30日	<p>政府當局就"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"提供的文件 [立法會CB(2)2298/09-10(01)號文件]</p>

會議	會議日期	文件
		<p>立法會秘書處擬備的更新背景資料簡介，題為"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"</p> <p>[立法會CB(2)2304/09-10(01)號文件]</p> <p>香港大律師公會提交的意見書 [立法會CB(2)2327/09-10(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>香港律師會提交的意見書 [立法會CB(2)2329/09-10(01)號文件] (只備英文本)</p>
	2010年10月22日	<p>政府當局就民政事務局有關法律援助的最新施政措施所提供的文件 [立法會CB(2)36/10-11(02)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)589/10-11號文件]</p>
	2010年11月22日	<p>香港大律師公會提交的意見書 [立法會CB(2)357/10-11(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)848/10-11號文件]</p>
	2010年12月21日	<p>香港大律師公會提交的意見書 [立法會CB(2)638/10-11(02)號文件] (只備英文本)</p> <p>立法會秘書處資料研究部就"選定地方的法律援助服務範圍"擬備的資料摘要 [IN02/10-11號文件]</p>

立法會秘書處
議會事務部2
2011年2月24日