

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1558/03-04號文件

檔 號：CB2/SS/5/03

2004年3月5日內務委員會會議文件

根據《法律援助條例》第7(a)條提出的決議案 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報根據《法律援助條例》第7(a)條提出的決議案小組委員會(“小組委員會”)的商議工作。

背景

2. 法律援助申請人經濟資格限額的上一次調整，是在1997年。目前，財務資源不超過169,700元的人士，便符合經濟資格，可根據普通法律援助計劃(“普通計劃”)申請法律援助。法律援助輔助計劃(“輔助計劃”)的經濟資格限額則為471,600元。

3. 根據以往檢討經濟資格限額的方法，該等限額每兩年檢討一次，並按有關期間的消費物價變動予以調整。政府當局在1997年檢討法律援助政策後，修訂了檢討周期。現時的做法，是每年根據丙類消費物價指數的變動檢討限額一次。此外，當局亦會每兩年根據訟費的變動進行檢討。經修訂的檢討周期於2000年生效。

4. 除每年及每兩年一次的檢討外，政府當局每隔5年亦會檢討評定法律援助申請人經濟能力的準則。該5年一次檢討的涵蓋範圍較廣，檢討的事項包括法律援助申請人財務資源的評定方式，以及法律援助申請人可動用收入和可動用資產的計算方法等。

決議案

5. 普通計劃及輔助計劃的經濟資格限額分別載於《法律援助條例》第5(1)及5A(b)條。根據該條例第7(a)條，立法會可藉決議修訂該等限額。

6. 本決議案旨在修訂該條例第5(1)及5A(b)條，將普通計劃的經濟資格限額由169,700元調低至155,800元，並將輔助計劃的限額由471,600元調低至432,900元。決議案的內容載於**附錄I**。

7. 政務司司長原本已於2003年12月19日作出預告，表示會在2004年1月14日的立法會會議上動議決議案，但於小組委員會成立後，政務司司長撤回動議決議案的預告，以待小組委員會進行商議。

小組委員會

8. 在2004年1月9日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，以研究該決議案。小組委員會的委員名單載於**附錄II**。

9. 小組委員會由吳靄儀議員擔任主席，曾與政府當局先後舉行兩次會議。

小組委員會的商議過程

檢討法律援助申請人的經濟資格限額

10. 政府當局向小組委員會表示，當局實施經修訂的檢討周期後，曾在2001年下半年就法律援助申請人經濟資格限額進行第一次周年檢討，以計及丙類消費物價指數的變動。檢討結果顯示，在2000年7月至2001年7月期間，丙類消費物價指數下跌了1.2%。鑒於跌幅輕微，政府當局當時決定押後下調限額，視乎2002年的周年檢討結果，才再作考慮。

11. 其後，計及消費物價變動的第二次和第三次周年檢討相繼完成。該兩次檢討再反映在2001年7月至2002年7月及2002年7月至2003年7月這兩段期間的丙類消費物價指數，分別下跌2.7%及4.5%。鑒於消費物價指數持續下跌，而且跌幅顯著，政府當局認為有需要把經濟資格限額下調，以維持限額的實際價值。因此，政府當局建議把限額下調，以計及2000年7月至2003年7月期間內錄得的8.2%累積消費物價減幅。

12. 小組委員會察悉，法例並無要求經濟資格限額必須嚴格按參照期內丙類消費物價指數的變動調整。事實上，政府當局在2001年進行檢討後，亦曾基於丙類消費物價指數的變動不大，而未有硬性地立即對有關資格限額作出調整。部分委員亦指出，社會上普遍相信，香港目前的通縮壓力快將消失，因此，是否有迫切需要僅為反映丙類消費物價指數跌幅而機械化地調低經濟資格限額，實在成疑。

13. 政府當局亦表示，調整經濟資格限額的目的，是根據丙類消費物價指數及訟費變動等客觀調整準則，維持限額的實際價值。在2003年，政府當局考慮到由2000年7月至2002年7月期間兩次周年檢討結果所顯示的丙類消費物價指數變動，以及由2000年7月至2002年7月有關訟費變動的首次每兩年一次的檢討結果，已建議調低經濟資格限

額。然而，在就擬議調整進行諮詢期間，計及截至2003年7月消費物價變動的第三次周年檢討亦告完成。因此，政府當局決定宜作出一次修訂，一次過降低經濟資格限額，以反映由2000年7月至2003年7月這3年期間丙類消費物價指數的累積減幅。

14. 吳靄儀議員及余若薇議員指出，政府當局的政策，是要提供以公帑資助的法律援助，確保有充分理據提出訴訟的人士，不會因缺乏經濟能力而無法行事。然而，根據現時的經濟資格限額，許多法律援助申請人(包括涉及非常複雜案件的訴訟人)儘管負擔不起私人訴訟的全部費用，但仍因經濟理由而無法取得法律援助。兩位委員認為，現時的經濟資格限額已定於偏低水平，未能實際反映人們是否有經濟能力自費進行訴訟。因此，現時的法律援助制度未能達致上述政策目的，為確有需要接受協助者提供法律援助。降低經濟資格限額會剝奪更多有充分理據提出訴訟的人士獲取法律援助的機會。

15. 政府當局解釋，由於法律援助以公帑資助，必須有一個固有機制，以決定給予法律援助的先後次序，並規管限制有關費用。經濟狀況審查及案情審查，是決定把法律援助提供予最需要援助者的兩項基本原則。政府當局又表示，當局亦設有其他法定及行政保障措施，以確保法律援助服務得以按公平恰當的原則管理。該等措施包括 ——

- (a) 法律援助署署長(“法援署署長”)可根據《法律援助條例》第5AA條行使酌情權，就涉及人權問題的民事案件，例如違反《香港人權法案條例》(第383章)(“人權法案”)或抵觸《公民權利和政治權利國際公約》(“該公約”)中適用於香港的規定的案件，免除經濟資格限額；而獲給予法律援助的人士則須繳付《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》附表3第I部所列明法律援助受助人所須繳付的費用；
- (b) 法援署署長如信納為了司法公正，宜免除經濟資格限額，可根據《刑事案件法律援助規則》第15(2)條行使酌情權，就有關的刑事案件免除經濟資格限額，而法律援助受助人須繳付分擔費用；及
- (c) 最初因經濟理由而申請被拒的法律援助申請人，可在法律訴訟中較後階段再次提出申請。若該等申請人屆時通過經濟狀況審查及案情審查，可獲發法律援助。

16. 部分委員質疑，法律援助申請人在毫無保證會否在較後階段取得法律援助的情況下，是否願意冒險動用大筆財政資源自費進行訴訟。

17. 吳靄儀議員詢問，調整經濟資格限額的建議對法律援助的涵蓋範圍，會有何影響。政府當局告知小組委員會，普通計劃的經濟資格限額如經修訂，於2003年7月，符合經濟資格申請法律援助者會佔總家庭數目的55.9%，而相比之下，於2000年7月，根據當時的經濟資格限額，合資格者則佔總家庭數目的55.4%。至於輔助計劃，經濟資格限

額如經修訂，於2003年7月，符合經濟資格申請者會佔總家庭數目的72.6%，而相比之下，於2000年7月，根據當時的經濟資格限額，該比例則為74.3%。

訟費變動

18. 部分委員認為，一個人是否有能力進行訴訟，與訟費多少有莫大關係。因此，在調整經濟資格限額時須考慮訟費的變動。

19. 政府當局解釋，在進行每兩年一次的檢討，以確定2000年7月至2002年7月期間訟費的變動時，當局曾向兩個法律專業團體、法律援助署(“法援署”)及司法機構索取有關資料。然而，兩個專業團體和司法機構的訟費統計數字所提供的資料均不夠充分，以致當局無法確定訟費變動的確實趨勢。司法機構根據現成的資料，提供了在2002年某些非法律援助案件的評定訟費統計數字，並將2000年7月的訟費與2002年7月的訟費互作比較。可是，由於抽取的案件數目太少，政府當局未能據此確定該等統計數字足以代表參照期內律師自行接辦案件所收取的訟費。

20. 根據法援署所編訂的統計數字，在2000至2002年的兩年期間，除婚姻訴訟外，其他民事法律援助案件的訟費中位數未見下降。婚姻訴訟費用下降，則是由於司法機構在2000年改革法律執業者的收費後，有較多律師依循《區域法院(婚姻訴訟定額訟費)規則》的規定，接受定額訟費所致。根據計算所得，法律援助案件訟費中位數的加權平均變動為-0.16%。儘管如此，政府當局未能從該等法律援助統計數字，假定該等數字亦代表律師自行接辦案件所收取的訟費。

21. 政府當局又表示，在釐定須付予在民事案件中代表法律援助受助人的大律師／律師的費用時，法援署署長必須考慮訟費評定官一般核准的收費率或收費幅度，並參考高等法院司法常務官於1997年7月致律師會的信件中列出的指示收費率。雖然在1997年7月至2003年7月期間錄得了13.4%的累積通縮，上述的指示收費率或收費幅度至今仍適用。

22. 基於所得資料，政府當局並不認為有理由建議調整經濟資格限額，以反映2000年7月至2002年7月期間的訟費變動。因此，政府當局建議無須因應參照期內的訟費變動，修改經濟資格限額。

23. 李卓人議員指出，除婚姻訴訟案件外，其餘3大類別的民事法律援助案件，訟費中位數都有所增加。此外，在區域法院審理的刑事法律援助案件的訟費中位數，亦有所增加，而這些案件佔所有刑事法律援助案件的極大部分。他認為，訟費有所增加，加重了訴訟人的負擔，當局在決定應否調整經濟資格限額時，亦應考慮此項因素。

評定法律援助申請人的可動用收入

24. 在1997年進行的法律援助政策檢討的建議之一，是在計算法律援助申請人的可動用收入時，不再以綜合社會保障援助(“綜援”)金額，而以住戶開支第35個百分值，作為釐定可扣除的開支豁免額的標準。李卓人議員表示，在評定可動用收入時，應以住戶開支中位數取代住戶開支第35個百分值，作為可扣除的標準個人開支豁免額。

25. 政府當局解釋，在評定可動用收入時採用住戶開支第35個百分值，是要反映法律援助對象(即中下及以下階層住戶)的開支水平。與以往把可扣除的豁免額與綜援金額掛鈎的做法比較，這方法可讓更多人符合申請法律援助的經濟資格。政府當局認為，其政策立場並未改變，因此會繼續以住戶開支第35個百分值作為標準個人開支豁免額。

無律師代表訴訟人

26. 余若薇議員認為，法援署以經濟理由拒絕給予法律援助，已令越來越多訴訟人被迫不延聘律師代表，而在法律訴訟程序中親自應訊。有意見認為，無律師代表進行訴訟已對司法工作的妥善執行造成問題，令審訊時間延長，為法庭時間及資源帶來壓力，令訟費增加。

27. 余若薇議員認為，訴訟人因經濟理由未能獲得法律援助，又無力自行承擔所需費用，以致沒有委聘律師代表，他與訴訟程序中其他有律師代表的各方比較，會處於不利位置。她質疑，法援署在此等案件中拒絕給予法律援助，是否符合《基本法》第二十五條規定香港居民在法律面前一律平等的精神。

28. 政府當局回應時表示，根據所得的法律意見，《基本法》第二十五條已數度在本港法庭中經反覆研究，法庭似乎將該條文理解為平等權利的憲法保證。《基本法》第二十五條的焦點在於所有人在法律面前是否得到平等、不偏不倚的對待，而不是訴訟各方彼此之間是否平等。《基本法》第二十五條反映於人權法案第二十二條，其內容與《公民權利和政治權利國際公約》第26條完全相同。判例法清楚顯示，本港法庭對《基本法》第二十五條所作的詮釋，緊貼聯合國人權委員會就該公約第26條保證的平等權利所提出的一般意見。根據人權委員會的意見：“第26條不但賦予所有人在法律上一律平等、受法律平等保護的權利，而且規定法律禁止任何歧視，並保證所有人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。”

29. 政府當局亦表示，《基本法》第二十五條提供的保證，因人權法案第十條所保障接受公正審問的權利而得以鞏固，而該條文已將該公約第14條的內容納入其中。該兩項條文除包含其他內容外，兩者均聲明人人在法院或法庭之前，悉屬平等。因此，在法律上，司法機構有責任以公平、不偏不倚的態度，對待親自進行訴訟及經律師代表進行訴訟的人士。政府當局認為，根據法律援助制度及監管此制度的法律架構，所有通過經濟狀況審查及案情審查的申請人，均合資格申

請法律援助。在現時的法律援助制度下，實不大可能會引起抵觸《基本法》第二十五條的問題。

30. 政府當局又表示，並無明確證據顯示，無律師代表訴訟人數目增加，是由於現行制度提供的法律援助服務不足所致。就此事項，政府當局察悉，終審法院首席法官委任的民事司法制度改革工作小組現正研究的其中一項問題，是本港無律師代表進行訴訟的情況及如何協助無律師代表訴訟人。律政司亦正檢討香港法律服務的供求情況，預期上述檢討可為此事提供有用的結論及建議。

涉及僱主破產案中的僱員

31. 李卓人議員指出，在某些個案中，因僱主破產而遭解僱的僱員要放棄申索，原因在於當他們申請法律援助，以便向法庭提出呈請，要求法庭向其僱主發出破產或清盤令時，他們因經濟理由而申請遭到拒絕。

32. 政府當局表示，僱員向破產僱主提出申索而遭拒絕提供法律援助的個案為數甚少。在2003年，僱員申請法律援助以便向法庭提出針對其僱主的清盤呈請或破產令的個案，共有1 256宗，當中只有16宗因經濟理由而被拒。此外，法援署一直協助受僱主破產影響的申索人，向勞工處申請破產欠薪保障基金(“破欠基金”)所提供的特惠款項。該兩個部門亦有舉行聯繫會議，以解決實務問題，並研究如何能更有效為僱員提供最佳的服務。為加強此方面的合作，該兩個部門成立了由雙方高級職員組成的工作小組，更深入探討如何簡化轉介程序，以加快從破欠基金支付濟急款項的程序。

有關提供法律援助服務的一般檢討

33. 政府當局告知小組委員會，當局正就5年一次檢討後所提出的建議與司法及法律事務委員會(“事務委員會”)商討。討論內容將包括對法律援助申請人財務資源的評定準則等多項事項。政府當局認為，法律援助申請人的經濟資格限額應如何恰當地釐定一事，可在與事務委員會就此方面事宜持續進行的討論中跟進。

小組委員會委員的立場

34. 吳靄儀議員、李卓人議員、何俊仁議員及余若薇議員均表示，他們不支持調低普通計劃及輔助計劃的經濟資格限額的決議案。

35. 劉健儀議員表示，屬於自由黨的議員支持決議案，並認為改善提供法律援助服務的措施，應在事務委員會現正進行的檢討中加以考慮。

建議

36. 小組委員會並不反對政府當局作出預告，於立法會會議上動議決議案。由於小組委員會委員對決議案持不同意見，支持決議案與否，將由各委員自行決定。

37. 政府當局已於2004年3月2日作出預告，表示政務司司長會在2004年3月17日的立法會會議上動議決議案。

徵詢意見

38. 謹請議員察悉小組委員會的建議。

立法會秘書處

議會事務部2

2004年3月4日

《法律援助條例》

立法會決議

立法會於 2004 年 月 日根據《法律援助條例》(第 91 章)第 7(a)條提出和通過的決議。

議決 —

(a) 《法律援助條例》(第 91 章)現予修訂 —

(i) 在第 5(1)條中，廢除 “\$169,700” 而代以
“\$155,800” ；

(ii) 在第 5A(b)條中 —

(A) 廢除 “\$169,700” 而代以
“\$155,800” ；

(B) 廢除 “\$471,600” 而代以
“\$432,900” ；及

(b) 本決議自行政署長以憲報公告指定的日期起實施。

立法會秘書

2004 年 月 日

註釋

本決議調低根據《法律援助條例》(第 91 章)有資格獲得法律援助的人的財務資源上限。

LEGAL AID ORDINANCE

RESOLUTION OF THE LEGISLATIVE COUNCIL

Resolution made and passed by the Legislative Council under section 7(a) of the Legal Aid Ordinance (Cap. 91) on 2004.

RESOLVED -

- (a) that the Legal Aid Ordinance (Cap. 91) be amended -
 - (i) in section 5(1), by repealing "\$169,700" and substituting "\$155,800";
 - (ii) in section 5A(b)-
 - (A) by repealing "\$169,700" and substituting "\$155,800";
 - (B) by repealing "\$471,600" and substituting "\$432,900"; and
- (b) that this Resolution shall come into operation on a day to be appointed by the Director of Administration by notice published in the Gazette.

Clerk to the Legislative Council

2004

Explanatory Note

This Resolution reduces the limit of financial resources for a person to be eligible for legal aid under the Legal Aid Ordinance (Cap. 91).

根據《法律援助條例》第7(a)條提出的決議案
小組委員會

委員名單

主席 吳靄儀議員

委員 何俊仁議員
李卓人議員
曾鈺成議員, GBS, JP
劉健儀議員, JP
李鳳英議員, JP
余若薇議員, SC, JP

(合共：7 位議員)

秘書 馬朱雪履女士

法律顧問 何瑩珠小姐

日期 2004年2月6日