

CSO/ADM/CR 3/3221/02(04)

中區政府合署西座1211室

電話：(852)2810 2576

傳真：(852)2501 5779

香港銅鑼灣告士打道 262 號
鵬利中心 16 樓 1601 室
法律援助服務局秘書
李天耀先生

李先生：

**就評定法律援助申請人經濟資格準則
進行每五年一次的檢討**

就政府進行每五年一次的檢討所作建議，法律援助服務局(法援局)於去年十二月六日提出意見。政府對這些事項的立場如下：

建議

在進行經濟狀況審查時，應繼續採用現行的“經濟能力”評定方法。[政府在二零零三年六月發出的文件第 14 段]

法援局贊同上述建議。成員希望知悉政府在得出結論，指現行方法效果令人滿意時，所採用的準則。

以“經濟能力”來評定法律援助申請人的經濟資格是在一九九二年採用的。一九九二年以前，法律援助申請人須分別通過有關其資產和收入的兩項審查，才符合獲得法律援助的經濟資格。舊制度對只有收入或資產的申請人不利，而偏向有利於既有資產又有收入的人士。實施現行方法，目的是針對這種不平等情況，用更公平的制度來評定申請人的經濟資格。

現行方法證實可糾正舊制度的不公現象。這個方法實施已有十多年，法律援助署(法援署)至今沒有遇到運作上的困難，亦沒有接到法律援助申請人(或其他人士)對繼續使用這方法的投訴。我們得悉香港律師會也贊成採用這方法。

建議

在計算申請人的可動用收入時，應把申請人日後損失或減少的收入計算在內，唯須具備令法律援助署署長(法援署署長)信納的證明。[政府發出的文件第 16 段]

法援局贊同上述建議。

建議

在計算可動用收入時，如果申請人因受僱工作而須把受供養的幼年人獨留在家，則用以支付照顧該幼年人的費用可予扣除。這項規定應擴大至包括申請人照顧其他受養人的費用，不論這些受養人是申請人的父母、祖父母或兄弟姊妹，但他們必須是與申請人同住，並且因年老體弱、精神或身體殘疾而無法照顧自己，而需要申請人照顧。政府也建議把這項開支豁免擴大至自僱的申請人。[政府發出的文件第 19 段]

法援局贊同這項建議，並提議把受養人須與申請人同住的條件放寬。

讓我們解釋建議的理據。現時在計算法律援助申請人的可動用收入時，用以照顧受供養幼年人的款項，是一項可予扣除的項目(即照顧開支豁免項目)。設立照顧開支的豁免項目，是理解到申請人和其配偶因受僱工作而未能親自照顧同住的受供養幼年人。把照顧開支列為可扣除的項目，便可讓申請人和其配偶繼續工作，而在他們離家上班時，受供養的幼年人也可得到照顧。

除卻照顧開支豁免額外，申請人可繼續申請個人開支豁免額，以維持申請人和受養人的生活。

我們認為把照顧幼年人的開支列為可扣除項目的理據，同樣也應適用於申請人的其他受養人。現行的安排，以至建議擴大的適用範圍，都是為了針對一些特別情況，就是與申請人及其配偶同住的受養人，因某些特定原因而無法照顧自己，因此需要在申請人及其配偶上班期間得到護理和照顧。在這前提下，以及考慮到要核實非同住受養人(尤其是可能並非居於香港的受養人)的申請時可能遇到的困難，我們認為，目前採用的照顧幼年人開支的豁免項目的適用範圍，應先只限擴大至涵蓋與申請人同住的受養人。

建議

在計算法律援助申請人的可動用收入時，應扣除他用以維持其前配偶及子女生活的贍養費，無論贍養費是按法庭命令支付，或是自願支付，唯須出示確實有支付贍養費的書面證明。[政府發出的文件第 21 段]

法援局贊同這項建議，並提議把範圍進一步擴大至包括法庭命令支付的其他定期付款項目。

我們建議把贍養費列作可扣除的款項，是考慮到申請人有責任支付這些款項，以維持其前配偶和子女的基本需要。這類費用本質上類似目前我們在進行經濟審查時，准予以扣除的個人開支豁免額，其目的是讓申請人維持其受養人的生活。

至於法庭可能命令支付的其他定期付款項目，通常是基於判定債務人向法庭提出申請，以分期繳付代替他須一次過付清判定債項。這些其他付款項目不一定與申請人維持其受養人的生活有關。我們政策的本意，並非不計付款責任本質，而把所有法庭命令支付的款項成為可扣除的項目。此外，據我們所知，其他海外的司法管轄區在評定法律援助申請人的經濟資格時，並沒有把法庭命令定期繳付的款項列作可扣除項目。

建議

在計算可動用收入時，可扣除的標準個人開支豁免額應維持在住戶開支第 35 個百分值。[政府發出的文件第 23 段]

法援局提出反建議，分別以“住戶開支中位數”和“住戶開支第 75 個百分值”作為普通法律援助計劃(普通計劃)和法律援助輔助計劃(輔助計劃)申請人的個人開支豁免額。法援局又進一步建議，長遠來說，政府應研究以“住戶收入中位數”來界定中低階層及以下，並以職業來界定社會階級，從而鑑別法律援助的服務對象。

我們注意到以上由法援局提出的建議，是以一項社會研究結果作為依據。該項社會研究按職業把香港的工作人口分為不同的社會階級。根據二零零一年人口普查的結果，上述社會研究估計有 66.4%、92.8%和 26.4%的工作人口分別屬於“中低階層及以下”、“中上階層及以下”和“夾心階層”。因此，法援局建議，分別以“住戶開支中位數”和“住戶開支第 75 個百分值”作為普通計劃和輔助計劃申請人的個人開支豁免額。

首先，我們或須澄清，政府在政策上並沒有以在港合資格申領法援之住戶或個人的所佔的百分比，作為法律援助服務目標覆蓋範圍。其次，法律援助應為全港人口中有需要的人士而設；因此，我們對於只以工作人口為基準，定出法律援助的服務對象的做法有所保留。在這方面，我們注意到根據二零零一年的人口普查，香港的工作人口總數為 3,252,706 人，而非工作人口則有 3,455,683 人。假如我們把工作人口的 66.4%列為“中低階層及以下”，因而把他們定為法律援助的服務對象，便可能完全忽略了餘下三百萬的非工作人口。此外，我們難以認同以“住戶開支中位數”作為普通計劃申請人的個人開支豁免額；或根據申請人的職業，作為評定該人是否符合資格獲得法律援助的依據。從二零零一年人口普查得來的有關統計資料(載於附件)可得悉，從事同一類職業的人士，每月收入的差距可能很大。因此，難有充分理據支持或解釋按職業來界定和甄別法律援助的服務對象的建議。我們認為，申請人是否符合資格獲得法律援助，不應取決於其職業，而應直接通過評估其經濟能力來作決定。

現談為何採用“住戶開支第 35 個百分值”作為法律援助申請人可扣除的個人開支豁免額。面對法律程序的人，理應與其他人士一樣，在對其不會造成過度困苦的前題下，盡量以自己的財務資源支付所涉及的費用。在評定申請人的經濟狀況時，我們應容許扣除使申請人和其受養人足以維持可接受的生活水平所需的恰當開支。現時採用“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，目的是更如實反映法律援助的服務對象(即以住戶開支水平為準的中低階層及以下的住戶)的**基本需要**。

事實上，在二零零零年以前，當局採用綜合社會保障援助(綜援)金額作為釐定申請人之個人開支豁免額。從下列的比較表，法援局成員可留意到自二零零零年採納“住戶開支第 35 個百分值”作為標準後，豁免額實際水平，視乎申請人住戶的人數，大幅上升約 60%至 140%不等。很多人認為這顯示我們的法律援助制度已顯著改善。須注意一點，“住戶開支第 35 個百分值”並不包括租金，因我們在計算申請人的可動用收入前，已扣除租金／按揭付款方面的實際開支。

住戶人數	(a) 綜援金額作為個人開支豁免額 (港元)	(b) 住戶每月開支 第 35 個百分值 (扣除租金) (港元)	比較(a)與(b) $\left[\frac{(b) - (a)}{(a)} \right]$
申請人(沒有受養人)	1,605	3,780	135.5%
申請人和一名受養人	2,860	6,880	140.6%
申請人和兩名受養人	4,290	9,460	120.5%
申請人和三名受養人	5,720	11,150	94.9%
申請人和四名受養人	7,150	13,230	85.0%
申請人和五名受養人	8,580	13,790	60.7%
申請人和六名或以上受養人	10,010	16,060	60.4%

基於上述理由，我們並不贊成使用“住戶開支中位數”作為計算申請人之個人開支豁免額的基準。此外，進一步提高個人開支豁免額會對公共財政造成非常重大的影響。

法援局又建議，讓輔助計劃的申請人獲得較高的個人開支豁免額。正如我們在二零零三年十月八日的信件中所述，我們有困難接受這建議，因此舉等於認同在評定法援申請人的經濟資格時，輔助計劃申請人應比普通計劃申請人享有較高的基本需要水平。我們始終認為，不論申請人申請哪一項法援計劃，所有法援申請人的基本需要應根據同一標準釐定，因此個人開支豁免額的水平也應一樣。

法援局進一步建議，分別採用甲類消費物價指數和乙類消費物價指數的變動，作為調整普通計劃和輔助計劃的經濟資格限額的基準。

法援申請人的經濟資格限額應反映申請人自行進行訴訟的費用。在這前題下，應選出最合適的消費物價指數，作為衡量物價變動指標，以用作調整經濟資格限額的依據。甲類、乙類和丙類消費物價指數分別基於約 50%、30%和 10%香港住戶的開支模式編製而成。丙類消費物價指數反映住戶開支偏高家庭的開支模式，涵蓋範圍約為全港開支最高的 10%住戶。這個指數是反映訴訟費用變動的適當指標，因為訴訟費用一般被視為高開支項目。此外，丙類消費物價指數所涵蓋的“雜項服務”¹消費，也在各消費物價指數中佔最高百分比。由於法律服務也屬消費物價指數中雜項服務之一，以丙類消費物價指數來反映其費用的變動，較以另外兩個消費物價指數恰當。如法援局成員所知，政府也是以丙類消費物價指數作為調整刑事案件法援費用的指標。

建議

如申請人的法援申請涉及意外的人身傷害賠償申索，則無論意外是否因工作引致，法援署署長在評定申請人的可動用資產時，應能夠豁免申請人因該意外而獲發的部分保險賠款，條件是申請人提供令署長信納的證明，使他認為有關賠款用作支付申請人日後在治療、器材及護理和照顧方面的開支是合理的，而有關治療、器材及護理和照顧經註冊醫生證明為申請人因受傷而必需的。[政府發出的文件第 29 段]

法援局贊同有關建議，並進一步提議，假如申請人因與其法援申請無關的事件而獲發補償金或保險賠款，只要該款項/補償金是彌補申請人喪失日後賺取收入的能力，也應獲得豁免。另一方面，由於強制性公

¹ 其他消費項目包括食品、住屋、電力、燃氣及水、煙酒、衣履、耐用物品、雜項物品及交通。

積金(強積金)退休福利旨在維持領款人不能再工作時的生計，法援局認為在計算可動用資產時，這些福利也應獲得豁免。

從政策上來說，我們認為進行經濟審查時，保險賠款應算作申請人的資產。我們建議在特定的情況下把保險賠款有限度地列為可扣除的項目，是回應早前一個非政府組織所提交的意見。該組織引述以下先例：某申請人打算向僱主申索因工涉及意外的人身傷害賠償，但由於他獲得與該申索相關的身體受傷保險賠款，以致無法通過經濟審查申請法援。我們考慮這項建議時，明白申請人辦理涉及意外的人身傷害賠償申索期間，直至實際獲發賠償為止，須依賴就身體受傷獲發的保險賠款來支付在治療、器材及護理和照顧方面的開支。因此，我們建議增加這個可扣除項目，並相信此舉在某程度上可助申請人解決問題。

申請人所得的保險賠款如與其申索無關，這些款項就等同申請人的其他財務資源(例如個人儲蓄)，可用作自行進行訴訟。同樣，強積金福利也可供個人隨意用於自行進行訴訟，因此我們認為，在評定法援申請人的經濟能力時，沒有理據不把這些福利計算在內。在這方面，我們也得悉香港律師會已告知立法會司法及法律事務委員會，他們並不同意把強積金福利列為豁免項目，因為這些款項是申請人手上的資產。

建議

在計算法援申請人的可動用資產時，沒有理據不包括借款及銀行現金，而在評定他們的財務資源時，也沒有理據把債務列作可扣除項目。[政府發出的文件第 31 至 32 段]

法援局認為有關規則應予修訂，把拖欠認可或持牌財務機構的債務計算在內，但申請人須向法援署申報其債務詳情，以供考慮。

我們的理據載於政府發出的文件第 31 段。我們認為，法援申請人如有未償還的債務和可動用資產，他可在申請法律援助前，利用本身的財務資源來償還債務。這樣，就不會出現須把未償還債務列作可扣除項目的情況。此外，我們亦認為沒有理據對申請人拖欠認可或持牌財務機構的債務，以及他們拖欠親友的債務，作不同的處理。

在評定法援申請人的經濟狀況時，我們處理申請人債務的做法，與很多海外司法管轄區的一貫做法相同。這些地方均沒有在法援申請人

的財務資源中把債務扣除。據我們了解，採用這項安排的其中一個原因，是有關的法援當局認為，申請人既然有能力借款，也意味他有能力循其他途徑支付其訴訟費用。

建議

把申請人及其配偶的財務資源合計的現行規定應維持不變，以免遭人濫用。[政府發出的文件第 38 段]

法援局贊同這項建議。

建議

在釐定幼年人的財務資源時，現時幼年人不與其父母／監護人的財務資源合計的安排，應維持不變。[政府發出的文件第 43 段]

法援局贊同這項建議。

建議

沒有理據把輔助計劃申請人的經濟資格限額提高至 100 萬元。[政府發出的文件第 56 段]

法援局認為輔助計劃的經濟資格限額應由 471,600 元提高至 672,000 元，以反映在一九八四年(即計劃初次推出時)至一九九二年(即採用“經濟能力評定方法”的日期)期間價格的變動。

輔助計劃的經濟資格限額在一九九五年七月由 28 萬元修訂至 40 萬元時，政府已考慮到自一九八四年以來的累積通脹，以及由一九九二年起以“經濟能力評定方法”去評定法援申請人的財務資源所帶來的影響。政府當時估計，單採用這種新方法，已經把限額提高約 10 萬元。

在進一步調整經濟資格限額方面，法援局知悉我們已由二零零零年起設立定期全面檢討有關限額的機制，包括一年一度的檢討以計及消費物價的變動；以及每兩年一次的檢討以計及訴訟費用的變動。我們會沿用這個既定的調整機制和檢討周期，以確保經濟資格限額切合當前的情況。

建議

輔助計劃下的分擔費用比率應調低至 10%/6%。[政府發出的文件第 60 段]

我們知悉法援局表示若輔助計劃的範圍不擴大，便同意調低比率的建議。不過，如輔助計劃接受更多案件的法律援助申請，法援局則認為應保留現行的分擔費用比率，使更多人可受惠於這個計劃。

建議

輔助計劃下應繳的分擔費用應保留劃一計算法。[政府發出的文件第 61 段]

法援局贊同這項建議。

建議

現時在適當的情況下，容許個別個案的受助人以最長六個月按月分期的方式繳付中期分擔費 42,425 元的做法，應維持不變，而法援署亦應讓申請人知悉這一安排。[政府發出的文件第 62 段]

法援局贊同這項建議。

建議

爲了保持輔助計劃的財政穩健性，不應把計劃的範圍擴大。[政府發出的文件第 67 段]

我們知悉法援局會通過轄下的法律援助範圍工作小組，繼續物色適合納入輔助計劃的範疇。我們很樂意在適當時候研究法援局的意見。

其他事項

法援署署長的酌情權

法援局建議法援署署長，研究是否有哪些範疇可以讓其運用酌情權來處理現行規則可能導致的困境或不公平現象，並向法援局匯報。

法援署日後繼續檢討法律援助服務的各種問題時，會考慮上述建議。不過，由於法律援助是由公帑資助，在法規中訂明評核準則，是理想的做法。

為業主立案法團提供法律援助

法援局建議修訂有關法例，使業主立案法團的幹事可以申請法律援助，藉此以個人身分展開法律行動，使《建築物管理條例》或公契內有關大廈保養和維修的條文得以有效執行。長遠而言，法援局認為應修訂《法律援助條例》，使合資格的業主立案法團可以執行《建築物管理條例》或大廈公契內有關大廈保養和維修的條文。

儘管上文所述，我們知悉已有多項支援措施，協助業主確保其物業獲得妥善的保養。舉例來說，私人樓宇的業主合符資格申請屋宇署的樓宇安全貸款計劃，以進行修葺工程或使樓宇及／或私人斜坡更為安全。有建議指應授權業主立案法團代表業主向樓宇安全貸款計劃申請貸款，以免阻延整幢樓宇的必要修葺工程。民政事務總署現正與有關決策局／部門緊密合作，一同研究有關建議的運作細節。

此外，民政事務總署在全港設立的四個大廈管理資源中心也提供大廈管理所需的資料和意見。中心亦接受預約，提供免費的專業諮詢服務。業主和業主立案法團成員均可就大廈管理各方面的事宜，向中心的當值義務專業人士免費徵詢法律、會計、測量和工程方面的意見。

假如業主立案法團擬向違反《建築物管理條例》或大廈公契的個別業主提出法律訴訟，而申索金額少於 5 萬元，則可在小額錢債審裁處提出訴訟(如有需要，可同時在土地審裁處提出)。在小額錢債審裁處，與訟雙方均無法律代表。

此外，房屋及規劃地政局曾在二零零三年十二月就樓宇管理及維修展開公眾諮詢工作，以期找出長遠和可持續的解決方法，處理樓宇失修問題。諮詢文件向市民徵詢的意見包括：應否加強現時向個別業主追討未清繳費用的補救措施，以及是否須制訂新措施。政府會參考收回的意見，然後與各有關方面共同制定未來路向。

由於已有措施協助業主保養其物業，同時亦可能有改善措施推出，我們在現階段並不建議修改法例，擴大法律援助的範圍，以把業主立案法團包括在內。

煩請把上文所載的政府立場轉告法援局。為回應立法會司法及法律事務委員會於本年較早前提出的要求，我已把政府的回應另行轉告事務委員會秘書參考。

行政署長
(張趙凱渝代行)

二零零四年九月十六日

2001 年人口普查

工作人口(按職業劃分)的每月主要收入百分值(不包括無酬家庭從業員)

職業	每月主要收入 (港幣\$)		
	第 10 個百分值	中位數	第 90 個百分值
經理及行政人員	10,000	26,000	75,000
專業人員	12,500	30,000	85,000
輔助專業人員	8,000	16,000	35,000
文員	6,000	10,000	19,000
服務工作及商店銷售人員	4,000	9,110	20,000
工藝及有關人員	5,000	10,000	18,000
機台及機器操作員及裝配員	5,000	10,000	16,500
非技術工人	3,500	5,300	10,500
漁農業熟練工人; 及未能分類之職業	1,000	7,000	21,250
所有職業	3,860	10,000	30,000

- (a) 每月主要收入之中位數，是主要收入的平均數值，工作人口中有 50%(不包括無酬家庭從業員)的人的收入高於該數值，而另外 50%的人的收入則低於該數值。
- (b) 每月主要收入之第 10 個百分值，是主要收入的平均數值，工作人口中有 90%(不包括無酬家庭從業員)的人的收入高於該數值，而另外 10%的人的收入則低於該數值。
- (c) 每月主要收入之第 90 個百分值，是主要收入的平均數值，工作人口中有 10%(不包括無酬家庭從業員)的人的收入高於該數值，而另外 90%的人的收入則低於該數值。