



法律援助署
Legal Aid Department

本署檔號 Our ref: LA/ADM/55/29(C)IV

來函檔號 Your ref: CB(3)/PAC/R45

電話 Tel: 2867 3010

圖文傳真 Fax: 2877 5122

香港昃臣道8號
立法會大樓
立法會政府帳目委員會秘書
(經辦人：衛碧瑤女士)

衛女士：

**《審計署署長第四十五號報告書－衡工量值式審計結果》
第7章：法律援助署收回法律費用的事宜**

本年十一月二十四日的來信已經收悉。

----- 隨函付上本人對政府帳目委員會提問的答覆。

法律援助署署長張景文

副本送：行政署長(經辦人：張趙凱渝女士)
庫務署署長
財經事務及庫務局局長(經辦人：竺志強先生)
審計署署長

連附件

二〇〇五年十二月一日

法律援助署署長對政府帳目委員會提問的答覆

收回法律援助計劃訟費的情況

(a) 有關法援署應以類似法援輔助計劃的收支表的形式，編製與普通法援計劃案件相關的收支表的建議，與(f)項下有關應計制會計的建議有密切關連，本署在(f)項一併回覆。

(b) 停止提供收回訟費百分比的資料的原因

- 正如審計署報告書中指出，法援署自一九九五至九六年度開始停止製備有關“收回的損害賠償、贍養費及訟費金額佔署方及受助人應收總金額的百分比”的統計數字。我們認為收回損害賠償／訟費的比率與本署的服務表現並無直接關係。這個比率在某一年度的高低，並不能作為法援署該年表現的適當和可靠指標。事實上，收回訟費的比率受多項非法援署所能控制的外在因素影響，而其中最重要的因素包括有關個案的性質、對訟人的財政狀況及香港的整體經濟狀況，有關詳情如下：
 - (i) 個案性質：根據經驗，能全數追討損害賠償和訟費的案件，大部分都是人身傷害賠償，原因是大多數(即使不是全部)對訟人已購買保險。此外，在若干個案中，有關款項是由僱員補償援助基金管理局或汽車保險局支付。
 - (ii) 對訟人的財政狀況：就以二〇〇四至〇五年度撇帳的訟費來說，92% 訟費的撇帳額屬於兩類個案的欠款，即向破產僱主追討欠薪的個案(金額為 3,800 萬元或佔個案總數的 61%)和婚姻訴訟個案(金額為 1,940 萬元或佔個案總數的 31%)。就破產訴訟個案而言，由於法庭對破產的僱主(判定債務人)已頒下破產令或清盤令，因此能夠成功討回訟費的機會十分渺茫。至於婚姻訴訟個案，由於很多判定債務人與受助人一樣同樣面對經濟困難，都是失業或入息不多，經濟狀況特別容易因香港

經濟情況轉變而受影響。

- (iii) 二〇〇五至〇六年度首 6 個月撇帳額大幅減少，金額為 1,830 萬元，比二〇〇四至〇五年度同期的金額減少 45%，正好顯示香港經濟情況對收回訟費率所產生的影響。由此可見，法援個案中的判定債務人特別容易受過去數年經濟下滑影響，也解釋他們未能向受助人支付訟費的原因。

日後向公眾披露有關統計資料

- 在審計署進行審查工作期間，我們已向其作出上述解釋，並認為審計署已經接納我們的解釋，因為我們注意到，審計署在報告書第 2.21 段的建議中，已經剔除原先要求法援署重新編製收回訟費比率的統計數字的建議，改為提出現時載列於第 2.21(a)段的建議，即法援署應探討新的指標，以評估法援服務的效率及效益，法援署已同意有關建議。
- 儘管如此，由於政府帳目委員會對此事的關注，法援署會向公眾提供有關資料。

(c) 有關向對訟人支付訟費的統計資料

- 一如上文第(b)項有關向對訟人收回訟費的問題，向對訟人支付訟費的多寡與法援署的表現並無直接關係，該等資料亦不足以反映法援署的表現。根據法例，只要案件有合理理由進行訴訟，法援署便應給予法律援助。我們的政策目標並非要有絕對把握勝訴的案件，才給予法律援助。如以案件的結果或向對訟人支付訟費的數額作為衡量法援署表現的指標，實屬不當。
- 我們認為，審計署在現時載於第 2.21 段的建議中，刪除原先要求法援署編製有關支付訟費予對訟人的統計數字的建議，顯示審計署已經接納我們的解釋。另一方面，第 2.21(a)段只包括一項新建議，即法援署應探討新的指標，以評估法援服務的效率及效益。對於這項建議，本署已表示同意，詳見審計署長報告書第 2.22(a)段。

- 儘管如此，由於政府帳目委員會對此事的關注，法援署會向公眾提供有關資料。

(d) 採用新指標以評估法援服務的效率和效益

- 我們已同意審計署的建議，探討新指標，我們現正參考外地法援機構的經驗，積極探討其他可供使用的指標。我們會向政府帳目委員報告此事的進展。

(e) 電腦化工時收費系統

- 專業機構一般採用的電腦化工時收費系統，是用以記錄每宗個案職員所花的時間及成本，以作成本管理及發出帳單。
- 法援署已採用類似的電腦化系統，即工時成本計算系統，以計算署內律師處理的訴訟個案可以徵收費用的範疇。採用這個系統的目的，是支援評定訟費的工作及發出帳單，做法與私人專業機構相若。

(f) 以類似法援輔助計劃的報表形式，為普通法援計劃的個案編製財務報表

- 這問題關乎現金收付制會計及應計制會計兩者之間的分別，這不只涉及法援計劃，更與政府的整體會計安排相關。相信政府帳目委員會已知悉，政府一般收入帳目是採用現金收付制編製的。
- 本署現提供有關的背景資料，以解釋普通法援計劃及法援輔助計劃兩者的性質及運作模式基本上的分別。法援輔助計劃以按判決金額收費基金模式運作，是一項財政上自給自足的計劃。獲判勝訴的受助人會根據討回的賠償，支付一個百分比的款項予法援輔助計劃基金，作為有關的行政費用，以及為其他訟案提供經費，使這計劃在財政上可以自給自足。
- 另一方面，正如許多其他的政府服務，普通法援計劃

是一項以公帑資助的公共服務(儘管有收入)，但該計劃的目標並非為賺取收益或盈餘。該計劃根本不可能賺取收益。根據普通法援計劃，法援署最多只能收回為進行訴訟而支付的費用。處理法援申請及其後的監察工作涉及的一切費用由法援署承擔。基於這個原因，普通法援計劃下的開支原則上不應用作衡量計劃成效的基準，因為普通法援計劃的政策目標是為確保有合理理據提出訴訟／抗辯的人，不會因為欠缺經濟能力而無法採取法律行動。

- 在周年預算中，現時普通法援計劃採用現金收付制編製財務資料。這與其他部門就公眾服務製備預算時採用的方式一致。按照現金收付制的會計制度，普通法援計劃所引致的法援費用以滾存形式記帳，而其在某個時間／某段期間的情況則在周年預算中顯示，這主要是為了監察法援費用方面的開支，確保有關開支不會超出核准預算。同樣，每個財政年度從法援個案收回的訟費，亦按滾存形式記帳，而其在某個時間／某段期間的情況亦在周年收入預算中顯示。不過，由於普通法援計劃並非在財政上自給自足，不會賺取利潤，故此毋須對比實際收入與開支，以確定是否有盈餘或虧損。
- 由於法援輔助計劃是一項財政上自給自足的計劃，故此，確保有關經費時刻保持財政健全至為重要。為此，法援輔助計劃的財務報表是以應計制方式編製，有別於其他政府服務(包括普通法援計劃)所採用的一般報表形式。收支表會採用應計制詳列每個財政年度的收入與開支，以反映該年是否有盈餘或虧損。某些收入／開支項目與完結的案件有直接關係(例如受助人從討回的賠償中向法援署支付的款項、完結的案件引致的訟費和墊付費用)；但某些收入／開支項目則與完結的案件無關(例如處理申請及其後作出監察所支付的費用、銀行利息及收費)。結算表只會顯示財政年度完結時經費的累計損益。其他以財政自給自足方式運作的政府基金，例如以營運基金方式運作的部門，亦採用類似的會計安排。

- 基於上述原因，如普通法援計劃的案件仿照法援輔助計劃的會計安排，同樣採用應計制會計原則，製備財務報表，並不符合成本效益，也不適當，原因如下：
 - 一如上文指出，普通法援計劃在財政上不是自給自足。鑑於普通法援計劃的性質，在這計劃下的案件所引致的開支定必超過收入。法援署為法援輔助計劃製備財務報表的主要目的，是顯示計劃的盈餘／虧損情況，從而讓法援署監察輔助計劃基金能否持續運作，如法援署對普通法援計劃採用同一會計制度，對於法援署及計劃使用者來說，不會提供更多有意義或有用的資料。
 - 法援署按照政府部門的一般做法，為普通法援計劃採用現金收付制會計原則。法援署已徵詢庫務署署長的意見。該署署長亦表示普通法援計劃和法援輔助計劃現有不同的財務報表形式，是符合政府用以監察該兩個計劃的財政狀況的會計政策。
 - 如使用應計制會計制，便要全面改革法援署現行的制度。例如，要攤分負責處理及監察數以千宗個案的員工的開支(這方面的成本是不能收回的)，有關員工(律師級及文書人員)需要計算他們工作的時間，並把所需時間輸入系統中。現時採用的個案管理及個案會計系統便要全面更新。提升系統將涉及龐大的額外資源；若不提供額外人手，員工要花時間為每件工作計時及把時間輸入系統，這將無可避免地影響法援署為公眾提供服務的效率及效益。
 - 由於政府一般收入帳目仍按現金收付制會計制編製，這表示法援署將須同時採用兩種制度。目前的會計支援人手(一名庫務會計師及一名一級會計主任)須大幅增加以兼顧激增的工作量。
- 我們知悉，在法援署作出上述解釋後，審計署決定不在報告第 2.21 段的建議內加入原先就採用該等會計安排所作的建議。

對判定債務人採取強制執行程序

- 首先，我們要解釋一點：在採取強制執行程序時，法援署的角色，是在民事訴訟中擔任受助人的代表律師。因此，不論是對受助人或是法庭，法援署都有責任專業地行事。法援署如欲向對訟人討回在強制執行程序所引致的費用及代支費用，就必須向法庭顯示該等費用是適當和必須花費的，而所涉及的費用金額亦必須公平合理。因此，是否需要作出以下(g)及(h)項的查詢，以及作出查詢的次數，必須按有關案件的事實來決定。由於每宗案件的情況不同，我們必須按每宗案件的個別情況，視乎需要採取行動。還有一點值得注意的是，那些無法向對訟人討回的訟費，會從為受助人收回的財產中扣除，如無財產收回，則由公帑承擔。因此，法援署在採取強制執行程序時，必須審慎行事。

(g) 定期以電腦可讀的格式向可能有判定債務人地址資料的有關政府部門及醫院管理局發出查詢以搜尋有關資料

- 事實上，我們一直有向有關部門及醫院管理局發出查詢。如果根據有關個案的事實資料，我們有理由相信有關部門／機構可能有本署所需的資料，便會進行有關查詢。我們可向政府帳目委員會保證，我們會繼續審慎地運用專業判斷，盡力搜尋所需的資料。
- 有關發出查詢的形式，法援署已盡可能採用電子表格及範本進行查詢。我們會繼續採用這個做法。
- 正如我們在審計署長報告書第 4.13 段所解釋，我們欲重申，在進行有關查詢時，我們必須審慎地決定哪一個機構才是擁有某個特定個案所需資料的“有關”機構，原因如下：
 - 進行查找工作所引致的費用可能需從為受助人收回的財產中扣除或由公帑承擔。因此，我們應盡量減少不必要的查詢，從而減少這方面的開支。如法援署要向在審計署長報告書中第 4.9 段所

列的有關政府部門／機構逐一查詢，每宗個案所需的費用約為 3,500 元。

- 如任意進行這些查找工作或把其視作指定須進行的工作，所涉及的工作量不單對法援署，而且對接受查詢的部門來說是沉重的，因為在某一時間會有大量查詢同時進行。舉例來說，目前法援署每月需進行的查找地址工作約有 370 宗。鑑於接受查詢的部門／機構的工作量會因此而不斷增加，我們必須審慎行事，在要求有關部門／機構運用資源協助提供本署查詢的資料前，確保所作的查詢是適當並且很可能對本署有用。舉例來說，如受助人提供的指示和本署所得的資料已顯示某政府部門／機構沒有所需資料，我們便不應堅持進行某項查詢。

(h) 就沒有充分及明確理由撇帳的個案向土地註冊處、公司註冊處、商業登記署、運輸署查詢判定債務人的資產及收入

- 我們要澄清，法援署在有充分理由的情況下才會把拖欠訟費撇帳。查詢資料的費用最終可能須由受助人或公帑承擔。因此，對於不理會個案的實際情況而任意作出全面查詢的做法，我們不敢苟同。不過，法援署可向政府帳目委員會保證，法援署會仔細考慮每宗個案的情況，盡力向該等部門進行適當的查詢。

(i) 製備強制執行程序核對表以協助員工記錄已採取的行動（包括結果）及沒有繼續採取某些行動的原因

- 就某個案決定採取哪種追討行動時，專業人員須根據該個案的情況評估所採取行動的成效及哪種行動最具成本效益，正如上文所解釋，我們不單對受助人有專業的責任，對法庭也有同樣的責任。實際上，本署知悉審計署在其報告書第 4.24 段的建議中，並無包括其原先建議，要求本署製備上述的強制執行程序核對表。
- 儘管如此，我們注意到政府帳目委員會對此事的關注，研究在把拖欠訟費撇帳前，應採用甚麼形式的強制執行程序核對表，並如何有效地加以應用。

拖欠和無法收回的法律費用的管理

(j) 將判給受助人的拖欠訟費納入(根據《常務會計指令》第 1020 條編製的)逾期未收欠款周年報表內

- 為了加強對公眾的問責及政府的監察工作，我們同意庫務局局長的意見，法援署有需要編製一個關於受助人獲判給而被拖欠訟費的周年報表。
- 在法律上而言，對訟人應支付的訟費是對訟人應向受助人而非政府支付的訟費，而這一點已獲律政司的法律意見證實，因此，法援署認為不宜將這些款項納入根據《常務會計指令》第 1020 條編製應向政府支付的逾期未收欠款周年報表內。
- 另一個可行而務實的做法是，正如審計署署長報告書第 5.16 段所載述，法援署可以設計一份合適的報表提交庫務局局長，以達致審計署所強調的上述目的。就這方面，我們亦已注意到，財經事務及庫務局局長在審計署署長報告書第 5.17 段所提出的意見，即法援署或可考慮可把這些款項納入其他合適的格式化報表內，因此，法援署建議擬備另一份報表提交庫務局局長。
- 對於庫務署署長在二〇〇五年十二月一日向政府帳目委員會作出回應時，表示願意與法援署合作設計一份特定的表格以供法援署在特別情況下使用，我們深表謝意。我們會跟庫務署署長緊密合作。我們有信心可以設計出一份雙方均同意的表格，以便日後法援署呈報受助人被拖欠的訟費。
- 我們將會向政府帳目委員會報告有關進展。

(k) 提供有待討回訟費的法援個案的清單(截至二〇〇五年三月三十一日為止)

- 為使政府帳目委員會得以知悉，本署與審計署已就受助人應得的訟費在哪個特定的截算日期或階段才算是

拖欠的欠款一事，作出詳細討論。因為當中有很多外在但很複雜的問題，會影響案件的進展及結果，例如對訟人或會就訟費令或整個法庭命令提出上訴、訟費金額須經法庭評定，或即使訟費已經由法庭評定，對訟人或會尋求覆核訟費評定等。

- 鑑於以上情況，我們已向審計署解釋，只有在對訟人簽署同意支付訟費承諾書或法庭向對訟人頒令，以分期付款方式支付訟費時，我們才會將有關款項視為有待討回的訟費金額。法援署是基於這一點來編製審計署長報告書內的表六，以載列截至特定的時間(即二〇〇五年三月三十一日)為止有待討回的訟費金額。

審計署查閱法律援助個案的檔案

(1) 個案檔案的影印本

- 首先，本署向政府帳目委員會保證，誠如在審計署署長報告書第 6.13 段所作的承諾，我們會繼續協助審計署查閱個案檔案。即使是法援受助人不同意披露的個案檔案，本署會備妥該等檔案的影印本，刪去檔案上的所有個人資料，以供審計署取閱。這樣既方便審計署查閱個案檔案以進行衡工量值式審查，又能尊重受助人私隱的基本權利。
- 至於審計署署長報告書第 6.9 段所指的事件，本署希望在此澄清，我們從未拒絕影印個案檔案。本署認為提供引致有關事件的進一步背景資料，有助釋除對此事可能產生的誤解。
- 本署於二〇〇五年二月與審計署商討影印個案檔案的可能性，審計署隨後於四月二十六日提出查閱 513 宗法援個案的檔案，並要求在一個月內，即五月二十六日前提交所需的檔案。本署立即徵求 500 多名受助人的同意，將其個案資料披露予審計署。鑑於審計署可能需要取得受助人拒絕披露的個案檔案的影印本，我們要求該署在作出決定之前，考慮本署在資源方面的限制，如需本署提供大量以人手刪去所有個人資料的

檔案的影印本。本署亦懇請審計署，如他們決定索取檔案的影印本，把檔案的數目保持在本署可應付的水平。

- 本署希望政府帳務委員明白，本署樂於與審計署合作，隨時提供協助，讓其進行衡工量值式審計工作。然而，本署亦面對資源短缺的問題。儘管如此，本署在合理可行的範圍內，定會盡力襄助。

(m) 成立一支獨立隊伍以審查經審計署選定但未獲受助人授權查閱有關資料的個案

- 法援署已指派內部審核組審研有關個案的檔案，以找出個案中沒有遵從法援署有關指引行事之處，以便加以改進。我們會在適當時候向政府帳目委員會報告此事的進展。
-