

法律援助署收回法律費用的事宜

委員會察悉，審計署審查了法律援助署(法援署)收回法律費用的事宜。審查工作集中於以下範疇：

- 收回法律援助計劃的法律費用的情況；
- 收回法律費用的計劃及監察工作；
- 對判定債務人採取強制執行程序；
- 拖欠和無法收回的法律費用的管理；及
- 審計署查閱法律援助個案(法援個案)的檔案。

2. 由於鄭家富議員申報他是法律援助律師名冊上的律師，委員會同意讓他無需參與這一章的研究工作。

3. 委員會沒有就這項課題舉行任何公開聆訊，而是要求政府當局就其詢問作書面回應。

4. **法律援助署署長及庫務署署長**分別於其2005年12月1日的函件(**附錄31及32**)回應委員會的詢問。他們的回應載於下文各段。

A. 收回法律援助計劃的法律費用的情況

5. 委員會從審計署報告書第2.6至2.8，2.12及2.18段中得悉，法律援助輔助計劃(法援輔助計劃)的財務報表按應計制會計原則編製。另一方面，普通法律援助計劃(普通法援計劃)的收支，需記入政府一般收入帳目，而政府一般收入帳目按現金收付制會計原則編製。審計署認為，相對於普通法援計劃在預算及法援署年報刊登的財務資料，法援輔助計劃的財務報表能較清楚地反映計劃本身的財務表現，包括法援案件所招致的法律費用已收回多少的資料。

6. 委員會亦察悉審計署的另一意見，即法援署向公眾披露有關法庭判令受助人獲得訟費及損害賠償的普通法援計劃民事案件中已收回多少法律費用，以提高透明度和加強問責，這種做法有其優點。委員會詢問法援署會否：

法律援助署收回法律費用的事宜

- 鑑於審計署的意見，重新考慮按應計制會計原則編製普通法援計劃的財務報表；及
- 就上述的普通法援計劃案件，以類似法援輔助計劃的收支表的形式，製備及向公眾披露有關的財務資料。

7. **法律援助署署長**在其2005年12月1日的函件中告知委員會：

- 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，亦與政府的整體會計安排相關。政府一般收入帳目採用現金收付制編製；
- 普通法援計劃及法援輔助計劃兩者在性質及運作模式上有基本的分別。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，以及為其他在這計劃下的訟案提供經費，使計劃在財政上可以自給自足；
- 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。儘管該計劃有收入，但其目標並非為賺取收益或盈餘。事實上，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或抗辯的人，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，這做法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，而其在某個時間或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，以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，而其在某個時間或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，故此無需對比實際收入與開支，以確定是否有盈餘或虧損；

法律援助署收回法律費用的事宜

- 由於法援輔助計劃是一項在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。某些收入或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)；但某些收入或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：
- (a) 鑑於普通法援計劃的性質不是在財政上自給自足，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，是顯示計劃的盈餘或虧損情況，從而讓法援署監察輔助計劃基金能否持續運作。如法援署為普通法援計劃製備財務報告時，採用與法援輔助計劃相若的做法，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；
 - (b) 法援署現時為普通法援計劃採用的現金收付制會計原則，與政府部門的一般做法一致。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法援計劃的財政狀況的會計政策；
 - (c) 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開支，而有關員工(律師職級及文書人員)亦需要計算他們工作的時間，並把所需時間輸入系統中，即使這方面的成本是不能收回的。而現時採用的個案管理及個案會計系統亦要全面更新。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；及

法律援助署收回法律費用的事宜

(d) 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；及

——鑑於上述原因，審計署決定在其建議內加入原先就採用該等會計安排所作的建議。

8. 委員會從審計署長報告書第2.13段得悉，在1995至96年度的管制人員報告中，法援署匯報了“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”。1993、1994及1995年的百分比分別是31.4%、53.9%及40%。此後，法援署再沒有在該署的管制人員報告中提供類似的統計數字。委員會詢問：

——為何法援署在其後的管制人員報告中沒有提供有關的統計數字；及

——法援署日後會否向公眾披露有關的統計數字。

9. **法律援助署署長**在其回應函件中表示：

——法援署自1995至96年度開始停止製備“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。有關各方均同意，收回損害賠償／訟費的比率與法援署的服務表現並無直接關係。這個比率在某一年度的高低，並不能作為法援署在該年表現的適當或可靠指標。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：

(a) **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；

(b) **對訟人的財政狀況**：就以2004至05年度撇帳的訟費來說，約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

法律援助署收回法律費用的事宜

案總數的31%)。就破產訴訟個案而言，由於法庭對破產的僱主(即判定債務人)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；及

- (c) 香港的經濟情況：2005至06年度首6個月撇帳額大幅減少，金額為1,830萬元，比2004至05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；

——在審計署進行審查工作期間，法援署已向審計署作出上述解釋，並認為審計署已經接納法援署的解釋，因為審計署在報告書的建議中，沒有包括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，而改為提出另一建議，表示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；及

——鑑於委員會對此事的關注，法援署會向公眾提供有關資料。

10. 根據審計署長報告書第2.15段所載，在2003至04及2004至05年度，法援署就對訟人勝訴的案件支付給對訟人的訟費，分別是1,690萬元及2,220萬元。委員會詢問，法援署日後會否在其年報及網址中披露這些資料，以提高該署工作的透明度及對公眾的問責性。

11. **法律援助署署長表示：**

——向對訟人支付訟費的多寡與法援署的表現並無直接關係，這些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。法援署的政策目標，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；

——法援署認為，審計署在現時的建議中，並未包括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法援署的解釋；及

法律援助署收回法律費用的事宜

——鑑於委員會對此事的關注，法援署會向公眾提供有關資料。其實，法援署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。法援署會向委員報告此事的進展。

12. 委員會問及法援署採用的電腦化工時收費系統，**法律援助署署長**回應時告知委員會：

- 專業機構一般採用的電腦化工時收費系統，是用作記錄在每宗個案中職員所花的時間及成本，以供成本管理及發出帳單之用；及
- 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。

B. 對判定債務人採取強制執行程序

13. 委員會察悉，根據審計署署長報告書第4.12段，審計署認為在搜尋判定債務人的地址時，法援署應採用集合查詢的做法，定期以電腦可讀的格式向可能備存這些資料的有關政府部門及醫院管理局發出查詢。委員會曾詢問法援署會否採用這安排，**法律援助署署長**回應時表示：

- 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，就必須向法庭顯示這些費用是適當和有需要支出的，而所涉及的費用金額亦必須公平合理。因此，是否需要查詢地址，以及作出查詢的次數，必須按有關案件的事實來決定。由於每宗案件均不相同，只有在個別案件的情況證明有此需要時，才應採取行動。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，有需要審慎行事；
- 事實上，法援署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，署方有理由相信有關部門／機構可能有所需的資料，便會進行有關查詢。法援

法律援助署收回法律費用的事宜

署向政府帳目委員會保證，署方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，並會繼續採用這個做法；及

——法援署在進行有關查詢時，必須審慎地決定哪一個機構才是可能擁有某個特定個案所需資料的“有關”機構，因為：

(a) 進行查詢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，法援署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署長報告書第4.9段所列的有關部門／機構逐一查詢，每宗個案所需的查詢費用約為3,500元；及

(b) 如任意進行這些查詢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亦相當沉重，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，法援署必須審慎行事，在要求有關部門／機構運用資源協助署方進行查詢前，應確保所作的查詢是相關的，並且很可能對署方有用。舉例來說，如受助人提供的指示和法援署所得的資料已顯示某部門／機構沒有或無法提供所需資料，署方便不應堅持進行某項查詢。

14. 委員會亦察悉，根據審計署署長報告書第4.17(b)段，審計署認為就那些無充分及明顯理由撇帳的個案，法援署應考慮向下述部門查詢判定債務人的資產及收入資料：土地註冊處、公司註冊處、商業登記署及運輸署。委員會詢問，法援署會否採納審計署的建議，並進行這類查詢。

15. **法律援助署署長**指出，法援署只會在理由充分的情況下，才把拖欠的訟費撇帳。查詢資料的費用最終可能需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，法援署不敢苟同。不過，法援署向委員會保證，署方會仔細考慮每宗個案的情況，盡力向認定的部門進行相關及適當的查詢。

法律援助署收回法律費用的事宜

16. 根據審計署署長報告書第4.19段，有關對判定債務人採取強制執行行動方面，法援署已訂明7類法律程序。委員會從第4.22段得悉，審計署認為法援署應製備一份強制執行行動核對表，以便該署人員記錄曾經採取的行動及其結果，以及不採取某些行動的原因。就此，委員會詢問法援署會否採納擬議的核對表安排。

17. **法律援助署署長**在其函件中答稱：

- 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。實際上，審計署的建議並無包括其原先建議，即要求法援署作出上述的核對表安排；及
- 鑑於委員會對此事的關注，法援署會研究擬議核對表的格式，並探討在把拖欠的訟費撇帳前，如何能有效應用核對表。

C. 拖欠和無法收回的法律費用的管理

18. 委員會從審計署署長報告書第5.10段察悉，庫務署署長同意審計署的意見，認為判給而未支付予受助人的訟費實質上屬於政府收入，因此應納入《常務會計指令》第1020條所訂明的逾期未收欠款周年報表內。不過，正如第5.16(a)段所述，法援署認為，由於對訟人在法援訴訟中根據訟費令而須支付的訟費，屬於受助人而不是政府的應收債項，不屬於《常務會計指令》第1020條範圍，因此不應納入逾期未收欠款周年報表內。鑑於庫務署署長是獲授權對《常務會計指令》加以詮譯的官員，委員會詢問署長是否仍然認為法援署應把判給而未支付予受助人的訟費納入逾期未收欠款周年報表內。

19. **庫務署署長**在2005年12月1日的函件中重申，為方便監察工作，法律援助署署長應向她提供有關判給而未支付予受助人的訟費的周年報表。她補充，考慮到法援署的特別情況，庫務署會與法律援助署署長合力設計一份特定的表格，以供法援署日後向庫務署匯報有關判給而未支付予受助人的訟費金額。

20. 委員會曾詢問法援署會否把判給而未支付予受助人的訟費納入逾期未收欠款周年報表內，**法律援助署署長**在其回應函件中表示：

法律援助署收回法律費用的事宜

- 為加強對公眾的問責及方便監察工作，法援署同意庫務署署長的意見，認為法援署有需要編製一份關於判給而未支付予受助人的訟費的周年報表；
- 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，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，法援署可設計一份合適的報表提交庫務署署長，以達致審計署所強調的相同目的。就這方面，法援署已注意到，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署署長；及
- 法援署會跟庫務署署長緊密合作，設計一份特定的表格以供法援署在特別情況下使用。法援署有信心可以制訂一種雙方均同意的格式，以便法援署日後呈報受助人被拖欠的訟費。法援署會繼續向委員會報告此事的進展。

21. 委員會從審計署署長報告書第5.11段察悉，繼審計署於2005年5月要求法援署提供法律費用有待追討的法援個案清單後，法援署只提供了一份拖欠分期付款給法援署的個案清單。委員會要求法援署提供截至2005年3月31日為止的有待討回訟費的法援個案清單，**法律援助署署長**在其回應函件中表示：

- 法援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有待討回的訟費一事，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等；及
- 鑑於以上情況，法援署已向審計署解釋，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，法援署才會將有關款項視為有待討回的訟費。法援署是基於這一點來編製審計署署長報告書第5.11段表六，以載列截至2005年3月31為止有待討回的訟費金額。

D. 審計署查閱法援個案的檔案

22. 委員會從審計署署長報告書第6.9及6.10段察悉，關於那些不同意讓審計署查閱其個案檔案的受助人，法援署在2005年2月與審計署商討，研究可否向審計署提供審計署選定個案的檔案影印本，但事前先把檔案內的個人資料刪去。2005年5月，法援署告知審計署，這樣做涉及大量影印檔案的工作和法援署的人力，包括專業人員需審閱檔案，以確保沒有不慎地披露個人資料。因此，審計署只可審查173宗個案的檔案，佔審計署所選661宗個案的檔案的26%。

23. 委員會詢問法援署日後會否同樣基於2005年5月提出的理由，拒絕提供審計署選定個案的檔案影印本，**法律援助署署長**在其回應函件中澄清：

- 法援署承諾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，署方亦會備妥那些檔案的影印本，並刪去檔案上的所有個人資料，以供審計署取閱。這樣便可平衡兩方面的需要，既能讓審計署查閱個案檔案以進行衡工量值式審查，又能尊重受助人保護私隱的基本權利；
- 至於上文所指的事件，法援署從未拒絕影印個案檔案。法援署於2005年2月與審計署商討影印個案檔案的可能性，審計署隨後於2005年4月26日提出查閱513宗法援個案的檔案，並要求法援署在1個月內提交所需的檔案。法援署立即開始聯絡500多名受助人，徵求他們是否同意將其個案資料披露予審計署。由於審計署可能需要取得受助人拒絕披露的個案的檔案影印本，法援署要求審計署在作出決定前，應考慮法援署在資源方面的限制，因為要提供大量以人手刪去所有個人資料的檔案影印本，將需大量資源。法援署亦懇請審計署注意，如該署決定索取個案檔案的影印本，應把檔案的數目保持在署方可應付的水平；及
- 法援署雖然面對資源有限的問題，但仍樂於與審計署合作，以便該署進行衡工量值式審計工作。無論如何，法援署在合理可行的範圍內，定會盡力提供協助。

24. 審計署署長報告書第6.12段透露，法援署會考慮設立一個獨立小組，由該署人員審查經審計署選定但受助人不同意讓審計署審查的個案檔案。委員會曾詢問此事的進展，**法律援助署署長**在其回應函件中表示，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

法律援助署收回法律費用的事宜

沒有遵從法援署有關指引行事之處及可予改進的地方。法援署會在適當時候向委員會報告此事的進展。

E. 跟進行動

25. 委員會察悉法律援助署署長及庫務署署長的回覆，並希望當局繼續向委員會報告法援署採取各種行動的進展。