

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1837/06-07(02)號文件

檔號：CB2/BC/7/06

《2007年民事司法制度(雜項修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述司法及法律事務委員會過往就實施民事司法制度改革的法例修訂建議所作的討論。

民事司法制度改革

2. 香港的民事司法制度受《高等法院規則》(第4A章)規管，基本上仿效英格蘭和威爾斯1998年前所採用的制度。《高等法院規則》與1998年前英格蘭的《最高法院規則》大致相同。然而，英格蘭及威爾斯的民事司法制度已於1998年因應伍爾夫勳爵對英格蘭舊有制度進行廣泛研究後所提出的建議而全面革新。英格蘭的《最高法院規則》自此由《1998年民事訴訟程序規則》(下稱"《民事訴訟程序規則》")取代。

3. 2000年2月，終審法院首席法官成立工作小組，負責檢討高等法院的民事訴訟規則和程序，以及建議改革措施，盡量使市民能以恰當的訴訟費用，和在合理的期限內，把糾紛訴諸法院，尋求公道。

4. 2001年11月，工作小組發表《中期報告及諮詢文件》，就民事司法制度提出多項建議以作諮詢。工作小組指出，香港民事司法制度存在以下問題 ——

- (a) 訴訟費用過高，有時甚至超過申索金額；
- (b) 解決申索案件需時太長；
- (c) 程序過於複雜；及
- (d) 無律師代表的訴訟人數目大幅增加。

5. 工作小組於2004年3月向終審法院首席法官呈交《最後報告書》，當中合共載有150項改革提議。終審法院首席法官於同月接納工

作小組的《最後報告書》，並成立民事司法制度改革督導委員會(下稱“督導委員會”)，監督《最後報告書》內各項改革提議的推行情況。終審法院首席法官其後決定，各項改革提議除了應在高等法院(包括上訴法庭及原訟法庭)實施外，亦應適當地在區域法院及土地審裁處實施。

6. 督導委員會在定出一套法例修訂建議後，於2006年4月發表《實施民事司法制度改革的法例修訂建議諮詢文件》，並進行為期3個月的諮詢，諮詢期在2006年7月結束。督導委員會認為，《最後報告書》的150項改革提議中，21項涉及修訂主體法例，84項則涉及修訂附屬法例。督導委員會亦提出了將民事司法制度的改革提議擴展至區域法院、土地審裁處及僱員補償法律程序所需的各項法例修訂。

諮詢事務委員會

7. 司法機構政務處在2006年6月26日的事務委員會會議上簡介上述《諮詢文件》所載的法例修訂建議，並在2006年12月12日會議上向事務委員會匯報諮詢結果。據司法機構政務處表示，《諮詢文件》內大部分建議都獲得普遍支持。該兩次事務委員會會議討論的主要事項綜述如下。

法律專業團體提出的主要關注事項

8. 在2006年12月12日事務委員會會議上，委員得悉，督導委員會曾分別與大律師公會及律師會會面，就兩個法律專業團體提出的主要關注事項交流意見。會後，有關事項大致上已獲得處理。兩個法律專業團體就以下事項提出的主要意見及督導委員會的回應載於**附錄I**第5至17段 ——

- (a) 虛耗訟費；
- (b) 在區域法院推行民事司法制度改革；
- (c) 僱員補償法律程序；
- (d) 任用同一專家；及
- (e) 案件管理權力和專責法官制度。

民事司法制度改革的目標

9. 部分委員關注擬議改革會否達致改善民事司法制度的成本效益和降低訴訟費用的目標，並要求司法機構政務處作出評估。

10. 事務委員會察悉，《最後報告書》提及降低訴訟費用一事。工作小組在決定提出哪些改革建議時，曾衡量《民事訴訟程序規則》在英格蘭和威爾斯推行後的最初4年半左右所帶來的影響。工作小組在《最後報告書》中述明，“根據現時對《民事訴訟程序規則》的成效所作的評估，《民事訴訟程序規則》在某些範疇似乎成效甚高，在其他範疇則未如理想……。然而，在減低訟費和簡化程序方面，成效顯然令人失望。至於能否在貧富的訴訟人之間做到更為平等，亦存在疑

問……。特別令人關注的是，當局承認至今尚未能把訟費降低，而更糟的是，在若干案件中，制訂訴訟前守則等措施引致在訴訟前期用掉過多訟費的問題，其實已令訟費增加。”工作小組亦表明，“單憑這些改革未必可以減低訟費，其他因素亦同樣重要。然而，透過提高成本效益、減少拖延情況及簡化訴訟程序，這些改革應可減低整體的訴訟成本，令這制度更能切合不同案件的需要。”

11. 司法機構政務處告知事務委員會，《最後報告書》的150項改革提議全都是為達成民事司法制度改革的目標而提出，該等提議亦普遍獲得曾在諮詢期間提出意見者(包括兩個法律專業團體)所支持。有關改革現已進展到實施階段，當局會透過《諮詢文件》所提出的法例修訂建議，落實《最後報告書》的改革提議。

12. 部分委員關注到，《民事訴訟程序規則》所引入的某些措施，如訴訟前守則等，實際上會令某些案件的訟費增加。他們指出，如在香港實施訴訟前守則，則法官可在傳票送達後作出指示。在此情況下，法庭程序展開的時間，遠較沒有實施訴訟前守則為早，訟費會因此增加。現時，所送達的傳票可予撤銷，有時亦可在庭外解除。

13. 司法機構政務處回應時表示，跟英國的情況不同，香港不會規定所有案件必須遵守訴訟前守則。《最後報告書》的改革提議互相關連，全面實施後，會提高民事訴訟程序制度的成本效益。

推行民事司法制度改革的方式

14. 工作小組在2001年提出來徵詢意見的其中一項事宜，是在推行民事司法制度改革時，究竟(a)應以《民事訴訟程序規則》為藍本訂立一套新規則，還是(b)修訂現有的《高等法院規則》。工作小組在《最後報告書》中建議應對《高等法院規則》作適當修訂，保留部分現行規則，同時將《民事訴訟程序規則》中證實在英國能成功執行的若干規則引入《高等法院規則》。

15. 部分委員對選擇性地將《民事訴訟程序規則》的若干條文引入香港的做法表示關注。他們指出，如香港只採納《民事訴訟程序規則》的某些條文，參考相關的判例法並無意義。有委員亦提出關注指，如訂立新規則或將經修訂的《民事訴訟程序規則》條文引入作為高等法院的規則，英國將無判例法可供香港參考。

16. 司法機構政務長答應在會後提供書面回應。司法機構政務長2007年3月22日的回覆的相關摘錄載於**附錄II**。

在區域法院推行民事司法制度改革

17. 鑑於過往對民事司法制度改革所作的諮詢，主要集中於有關高等法院的民事訴訟規則及程序的檢討，部分委員對是次法例修訂工作建議就《區域法院規則》(第336H章)作出類似修訂的做法提出關注。

18. 出席2006年6月26日事務委員會會議的大律師公會代表認為，有關《區域法院規則》的檢討可待新的《高等法院規則》實施並執行一段時間後才進行。對《區域法院規則》作出的任何修訂，均應予以獨立考慮，並可在另一次立法工作中提出。

19. 司法機構政務處解釋，當局於2000年修訂《區域法院條例》以提高區域法院民事司法管轄權的經濟限額時決定，除非有特別的考慮因素支持作出不同的處理，否則《區域法院規則》的條文應大致依循《高等法院規則》的條文。由於區域法院民事訴訟程序的常規及程序大致上以高等法院的為藍本，終審法院首席法官在2005年12月作出指示，實施民事司法制度改革所需的法例修訂工作，應同步在區域法院及高等法院展開。由於《最後報告書》中84項涉及修訂《高等法院條例》下的附屬法例的改革提議中，大部分都適用於區域法院，因此建議對《區域法院規則》作出類似修訂，以實施相關的司法制度改革提議，並與《高等法院規則》一致。此外，改善成本效益、減少延誤及減低複雜程度等目標，均同樣適用於區域法院。

法例修訂工作

20. 司法機構政務處向事務委員會表示，將提交立法會的《2007年民事司法制度(雜項修訂)條例草案》涵蓋對6條條例作出的修訂建議，有關條例為《高等法院條例》(第4章)、《土地審裁處條例》(第17章)、《法律修訂及改革(綜合)條例》(第23章)、《區域法院條例》(第336章)、《小額錢債審裁處條例》(第338章)及《仲裁條例》(第341章)。

21. 除對主體法例作出條例草案所載的擬議修訂外，為實施民事司法制度改革，亦須修訂3項附屬法例，即《高等法院規則》、《區域法院規則》及《土地審裁處規則》(第17A章)(修訂建議的要點見2007年3月28日就條例草案發給議員的立法會參考資料摘要附件B)。對附屬法例作出的擬議修訂會在條例草案獲通過後制訂，並會提交立法會以先訂立後審議的程序通過。

22. 出席2006年6月26日及12月12日事務委員會會議的大律師公會代表關注到，《法例修訂建議諮詢文件》只載列對相關主體法例及附屬法例作出的擬議法例修訂。為評估實施《最後報告書》內各項改革提議的影響，除擬議的法例修訂外，必須一併將尚未公布的實務指示及訴訟前守則作為一整套方案來考慮。司法機構政務處回應時同意在公布實務指示擬稿前，先諮詢兩個法律專業團體。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄III**，文件內容可於立法會網站瀏覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年5月14日

立法會司法及法律事務委員會

實施民事司法制度改革的 《法例修訂建議諮詢文件》

目的

本文旨在向各委員匯報以下事項—

- (a) 就實施民事司法制度改革的法例修訂建議的諮詢結果；以及
- (b) 為實施《民事司法制度改革最後報告書》（下稱《最後報告書》）的建議而進行的法例修訂工作的未來路向。

背景

2. 民事司法制度改革督導委員會（下稱“督導委員會”）於 2006 年 4 月 12 日發表《實施民事司法制度改革的法例修訂建議諮詢文件》（下稱《諮詢文件》），並進行為期 3 個月的諮詢工作。2006 年 6 月 26 日，司法機構政務處在司法及法律事務委員會的會議上，向各委員簡介《諮詢文件》內的法例修訂建議。委員獲告知—

- (a) 在《最後報告書》內 150 項的建議中，有 21 項建議需要對主體法例作出修訂，以及有 84 項的建議需要對附屬法例作出修訂；
- (b) 由於區域法院民事法律程序的常規和程序大都依循高等法院的民事法律程序，建議對《區域法院規則》作出相應的修訂；及

(c) 督導委員會提出某些法例修訂的建議，以把民事司法制度改革擴展至土地審裁處及僱員補償法律程序。

現況

3. 督導委員會收到 30 份對《諮詢文件》的回應，多數是技術和草擬細節方面的意見。《諮詢文件》內大部份的法例修訂建議都獲得普遍支持。

4. 值得注意的是，香港大律師公會和香港律師會除了對大部份的法例修訂建議表示支持，及對草擬的法例提出意見外，也對某些修訂建議表示關注。督導委員會分別和兩個法律專業團體的代表會面，就修訂建議交流意見，會後兩個法律專業團體所關注的事項大致上已獲得處理。概括來說，兩個法律專業團體的主要意見和督導委員會的回應如下：-

香港大律師公會的意見

虛耗的訟費

5. 大律師公會在原則上認同大律師應對虛耗的訟費負上責任，但對於實際上如何執行及機制可能被濫用表示關注。

6. 督導委員會的回應是，目前已有一套案例有助法庭處理這方面的問題，加上草擬法例中的條文，足可對可能出現濫用的情況提供保障。應督導委員會的邀請，大律師公會已在 11 月中提交進一步預防濫用機制的建議，以便納入草擬法例。督導委員會現正考慮有關建議，並會在日後回覆大律師公會。

在區域法院推行民事司法制度改革

7. 大律師公會最初對在區域法院全面推行民事司法制度改革的建議表示關注，認為由於區域法院審理的案件種類繁多，而且以申索金額偏低及無律師代表的案件居多，因此建議保留《區域法院規則》內某些現有的規定。

8. 督導委員會考慮過大律師公會的意見後，重申民事司法制度改革在區域法院推行的重要性—

- (a) 民事司法制度改革的目標是提高香港司法制度的成本效益，簡化訴訟程序和減少拖延情況，同時要緊守基本原則，務求與訟各方都得到公正對待。這些目標和案件管理權力同樣適用於區域法院；
- (b) 這項建議符合既定的政策，即除非有特別的因素，區域法院民事法律程序的常規和程序會依循高等法院的民事法律程序；及
- (c) 如果不將民事司法制度改革在區域法院推行，情況將會極不理想，因為這會出現三種不同的民事訴訟程序制度：高等法院有民事司法改革的制度，區域法院無民事司法改革的制度，以及適用於小額錢債審裁處的制度。這將對司法人員、法庭職員、法律執業者和訴訟人造成混亂和實際困難。

9. 因此，司法機構堅信，應在區域法院推行民事司法制度改革，除非有特別考慮因素需要有所不同。按照此一方針，督導委員會接納了大律師公會的幾項意見，決定不在區域法院進行某些修訂法例的建議。大律師公會已獲告知有關的修訂提議，並沒有進一步的意見。

10. 司法機構期望，通過這些修訂提議，民事司法制度改革會為區域法院帶來改善，同時亦可保留區域法院某些現行的特色及靈活性，以便更有效和迅速地審理案件。督導委員會

很高興大律師公會理解這個處理方式，對於在區域法院推行民事司法制度改革，再沒有其他意見。

僱員補償法律程序

11. 對於將民事司法制度改革應用於僱員補償法律程序的建議，大律師公會認為須檢討《僱員補償（法院規則）規則》，以減少潛在的不協調或衝突，及避免發生已往數宗案件中訴訟程序繁複冗長的情況。否則，將民事司法制度改革中某些建議應用於僱員補償案件可能會產生不清晰的情況。

12. 有鑑於大律師公會的意見，督導委員會決定暫時不將上訴許可的機制引入僱員補償的法律程序。

香港律師會的意見

任用同一專家

13. 香港律師會雖然同意在某些適合的案件中任用同一專家會節省訟費，但是關注到現時對第 38 號命令的草擬修訂建議中，(i) 法庭沒有自行頒令任用同一專家的權力；及(ii)沒有列明法庭在決定是否頒令任用同一專家時需要考慮的因素。

14. 督導委員會考慮了香港律師會的意見後，將會進一步修訂第 38 號命令，使 (i) 法庭在適當的情況下，有權自行頒令任用同一專家，以及 (ii) 在《高等法院規則》內列明在決定是否頒令任用同一專家時所需考慮的因素。

案件管理權力和專責法官制度

15. 雖然香港律師會支持積極案件管理的建議，但關注這些權力的運用、訴訟前期可能招致訟費，以及不採用專責法官制度而帶來的效益不大等問題。

16. 督導委員會已解釋，案件管理權力的建議，旨在為處理案件培養出一種新文化，使到與訟各方需要比現時更早作出更充足的準備並更能掌握對方的案情；而法官對訴訟程序也會有更大的控制。這可能意味在訴訟初期需要處理的工作比現時為多，但是，長遠來說整個訴訟程序預期會有更高的成本效益。雖然司法機構不會全面採用專責法官制度來管理案件，但是對合適的案件仍會作出適當的排期安排。正如《最後報告書》指出，現時特定案件類別的程序在運作上和專責法官制度的目標大致相若，而與訟各方可根據有關“長案”的實務指示 5.7，向法庭申請將案件以類似專責法官制度的方式處理。這些常規將會繼續沿用。

訟費收費表

17. 應《諮詢文件》的邀請，香港律師會就第 62 號命令中的訟費收費表提出了意見。有關建議可能帶來重大改變，對事務律師及其顧客影響甚大，因此督導委員會認為較理想的做 法是，香港律師會先行廣泛諮詢有關各方，例如，有關的政府部門、消費者委員會和立法會的司法及法律事務委員會。香港律師會同意會進一步考慮有關事宜。

未來路向

18. 督導委員會現正因應收集所得的意見，進行修訂法例草擬的工作，並會於日後諮詢高等法院規則委員會和區域法院規則委員會。司法機構政務處將會聯絡政府當局，以便在立法會 2006-07 年度會期的後半期向立法會提交所需的法例修訂建議。

司法機構政務處
2006 年 12 月

司法機構政務長 2007 年 3 月 22 日的回覆的相關摘錄

X X X X X X X X X

民事司法制度改革（會議紀要第 33 段）

2. 在 2006 年 12 月 12 日的會議席上，李柱銘議員指出，如引入新規則或修訂英格蘭和威爾斯的《民事訴訟程序規則》（下稱“CPR”），用於高等法院以推行民事司法制度改革，香港將沒有英國的判例法可供參考。司法機構政務長表示她認為不會有李議員所指的問題，並承諾作出書面回應。

3. 民事司法制度改革工作小組（“工作小組”）在 2001 年 11 月發表的《中期報告及諮詢文件》中，其中一項提出來徵詢意見的事項是，推行改革時，究竟 (i) 應以 CPR 為藍本訂立一套新規則，還是(ii) 修訂現有的《高等法院規則》（第 4A 章）。工作小組經考慮收集所得的意見和 CPR 的實踐經驗後，在《最後報告書》的結論指出，推行改革建議，應透過修訂《高等法院規則》來進行，而並非採用一套以 CPR 為藍本的新訂規則，因為前者所涉及的改動較少，而整體法律界所需付出的亦較少。

4. 工作小組在達至以上結論時，了解到這是澳洲新南威爾斯採用的做法，並考慮了兩個法律專業團體的意見。大律師公會尤其強調，掌握修訂建議較諸學習一套全新法規容易。香港律師會亦認為訂立全新法規是不必要的，改革可以亦應以修訂及補充現有規則的形式來推行，並在需要時，重新詮釋現有的規則。

5. 工作小組亦注意到，雖然在實施 CPR 前，預期在大多數情況下都或可根據首要目標來詮釋這些概括性的規則，而毋須依據法院已作出判決的案件作為參考。然而，英格蘭和威爾斯的經驗顯示，實施 CPR 後的案例法正日漸形成。

6. 民事司法制度改革督導委員會擬定推行改革所需的法例修訂建議時，已參照 CPR 的有關規則，並根據工作小組《最後報告書》的建議，在適當情況下，作出必需的改動以切合本港的環境。按照這個方針，相信在推行民事司法制度改革的新法例生效後，我們仍可因應與個別案件有關的法例條文和案件本身的情況，參考合適的英格蘭和威爾斯案例(不論是實施 CPR 之前或之後的案例)又或是在此之前有關《高等法院規則》的案例，視乎其相關性而定。隨著新法例的施行，香港日後亦會逐漸建立一套新的案例法。

X X X X X X X X X

附錄III

民事司法制度改革

相關文件

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件／議案</u>
司法及法律事務委員會	2002年1月28日	2001年11月29日發表的《民事司法制度改革中期報告及諮詢文件》 會議紀要 [立法會CB(2)1155/01-02號文件]
	2002年3月14日	法律事務部就"民事司法制度改革——中期報告及諮詢文件('諮詢文件')"擬備的文件 [立法會LS66/01-02號文件] 代表團體／個別人士的發言稿及意見書 [立法會CB(2)1307/01-02(01)號文件] (只備英文本) [立法會CB(2)1307/01-02(02)號文件] [立法會CB(2)1356/01-02(01)號文件] [立法會CB(2)1374/01-02(01)及(02)號文件] (只備英文本) 會議紀要 [立法會CB(2)1622/01-02號文件]
立法會	2002年5月8日	有關吳靄儀議員動議的"民事司法制度改革"議案的會議過程正式紀錄
司法及法律事務委員會	2004年3月22日	於2004年3月3日發表的《民事司法制度改革最後報告書》及《摘要》 司法機構政務處就民事司法制度改革的實施提供的文件 [立法會CB(2)1811/03-04(01)號文件]

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件／議案</u>
	2006年6月26日	<p>2006年4月發表的《實施民事司法制度改革的法例修訂建議諮詢文件》 (只備英文本)</p> <p>有關民事司法制度改革的背景資料簡介 [立法會CB(2)2517/05-06(04)號文件]</p> <p>司法機構政務處就《諮詢文件》提供的電腦投影片簡介資料 [立法會CB(2)2578/05-06(02)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)3001/05-06號文件]</p>
	2006年12月12日	<p>有關民事司法制度改革的背景資料簡介 [立法會CB(2)568/06-07(05)號文件]</p> <p>司法機構政務處就"實施民事司法制度改革的《法例修訂建議諮詢文件》"提供的文件 [立法會CB(2)568/06-07(06)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)889/06-07號文件]</p>
	於 2007 年 3 月 23 日發出	司法機構政務處就 2006 年 12 月 12 日會議上所提事項於 2007 年 3 月 22 日作出的回應 [立法會CB(2)1414/06-07(01)號文件]

立法會秘書處
議會事務部2
2007年5月14日