

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)568/06-07(05)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

### 司法及法律事務委員會

#### 為2006年12月12日會議擬備的背景資料簡介

#### 民事司法制度改革

#### 目的

本文件旨在提供背景資料，述明立法會過往就民事司法制度改革所作的討論。

#### 背景

##### 《民事司法制度改革中期報告及諮詢文件》

2. 終審法院首席法官於2000年2月成立一個工作小組，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，在合理的期限內，把糾紛訴諸法院，尋求公道。工作小組由終審法院常任法官陳兆愷擔任主席。

3. 工作小組於2001年11月29日發表了《民事司法制度改革中期報告及諮詢文件》（“《中期報告及諮詢文件》”），以諮詢公眾。法律界成員、法庭使用者、關注團體和組織，以及廣大市民均獲邀就《中期報告及諮詢文件》所載的80項改革建議發表意見。諮詢期於2002年6月30日結束。

4. 據《中期報告及諮詢文件》所述，香港的民事司法制度受《高等法院規則》規管，基本上仿效英格蘭和威爾斯1998年前所採用的制度，而很多普通法司法管轄區亦一直以該制度為藍本。《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，基於伍爾夫勳爵對英格蘭舊有民事司法制度進行廣泛研究後所提出的建議，英格蘭及威爾斯的制度已於1998年全面革新。英格蘭的《最高法院規則》自此由《1998年民事訴訟程序規則》取代。

5. 工作小組指出，香港民事司法制度的問題如下 ——

- (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) 無律師代表訴訟人的數目近年大幅增加。

6. 工作小組建議，推行建議中的改革時，可選擇下列兩個方案之一——

- (a) 訂定一套新規則，該新規則大致上參照英格蘭制度的《1998年民事訴訟程序規則》及其他司法管轄區的有關規則，再作出必要的修改，以實施推薦採納的建議；或
- (b) 修訂現行的《高等法院規則》，以實施推薦採納的建議。

7. 在2002年1月28日，司法機構政務處向事務委員會簡報自發出《中期報告及諮詢文件》以來的諮詢進度。部分委員關注到，《中期報告及諮詢文件》所載的眾多改革建議是否都確有需要。他們認為，在所提出的問題中，部分可透過改善和簡化某些現有規則和程序得到解決。

8. 事務委員會在2002年3月14日舉行特別會議，聽取消費者委員會、香港大律師公會、香港調解中心及個別法律執業者對《中期報告及諮詢文件》的意見。

9. 事務委員會主席吳靄儀議員曾於2002年5月8日的立法會會議席上動議議案，促請議員察悉《中期報告及諮詢文件》。該議案獲得通過。司法機構告知事務委員會，工作小組在作出建議時，會考慮議員在議案辯論中所表達的意見。

#### 《民事司法制度改革最後報告書》及其實施情況

10. 《民事司法制度改革最後報告書》（“《最後報告書》”）於2004年3月3日發表，提出共150項建議。工作小組建議，報告書所推薦的改革建議應藉修訂《高等法院規則》來實施，當局不應採用一套以《1998年民事訴訟程序規則》為藍本制定的全新訴訟程序法規。終審法院首席法官於2004年3月19日宣布接納《最後報告書》所載的建議。

11. 司法機構政務處於2004年3月把如何落實《最後報告書》中的改革建議告知事務委員會。終審法院首席法官認為，由於大部分建議均相互關聯，為求全面達至民事司法制度改革的目標，司法機構施行改革時，應以一整套方案來推行各項建議。終審法院首席法官委任民事司法制度改革督導委員會（“督導委員會”），負責全面實施與司法機構有關的建議事宜。督導委員會由高等法院首席法官馬道立擔任主席。

12. 司法機構政務處表示，由於相當多建議涉及對高等法院現有的規則及常規作出修訂，故督導委員會的首要工作是研究如何對有關

的主體及附屬法例作出所需的修訂，以及對有關的實務指示提出修訂，並且擬訂新的實務指示。預計落實該等建議將需時2至3年。

13. 《最後報告書》有多項建議需要司法機構以外的其他團體作進一步研究。司法機構政務處告知事務委員會，終審法院首席法官將與律政司司長商討如何就有關多方訴訟的擬議計劃作進一步研究及諮詢。終審法院首席法官亦會致函政務司司長，請政府當局考慮賦權法律援助署署長批出法律援助予合適的個案進行調解程序之用的建議。

## 有關實施民事司法制度改革的法例修訂建議的諮詢文件

### 諮詢文件

14. 督導委員會於2006年4月12日發出諮詢文件，徵詢法律界及其他關注團體對實施民事司法制度改革的法例修訂建議的意見。諮詢期於2006年7月12日結束。

15. 督導委員會認為，在《最後報告書》的150項建議中，21項涉及修訂主體法例，84項則涉及修訂附屬法例。該等修訂建議載於諮詢文件所夾附的《民事司法制度(雜項修訂)條例草案》擬稿、《2007年高等法院(修訂)規則》擬稿及《2007年高等法院費用(修訂)規則》擬稿。修訂建議雖然主要依循《最後報告書》的建議，但亦有考慮《最後報告書》發表後的發展情況，以及督導委員會曾商議的其他多項事宜(詳情見諮詢文件)。

16. 督導委員會亦提出把民事司法制度改革的建議延伸至區域法院、土地審裁處及僱員補償法律程序所需的法例修訂，並在諮詢文件中加以載述，請各界提供意見。

17. 督導委員會會因應諮詢期內所收到的意見，適當地修訂及完善有關的法例擬稿，然後提交立法會。

18. 司法機構政務處於2006年6月26日的會議上向事務委員會簡介諮詢文件。電腦投影片簡介資料的複印本載於**附錄I**。

### 於2006年6月26日事務委員會會議上提出的主要事項

#### *對《區域法院規則》的修訂*

19. 鑒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規則及程序的檢討，事務委員會一些委員關注到在是次法例修訂工作中就《區域法院規則》作出類似修訂的建議。

20. 大律師公會的一名代表認為，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》的修訂應予獨立考慮，並可在另一次立法工作中作出。

21. 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，除非有特殊考慮因素證明兩者應有所不同，否則《區域法院規則》的條文應大致跟隨《高等法院規則》。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常規及程序為藍本，終審法院首席法官於2005年12月作出指示，實施民事司法制度改革的法例修訂工作，應同步在區域法院及高等法院展開。由於在《最後報告書》所載的涉及修訂《高等法院條例》下附屬法例的84項建議中，大部分均適用於區域法院，因此建議對《區域法院規則》作出類似修訂，以實施有關的司法制度改革建議，並與《高等法院規則》一致。此外，改善成本效益、減少延遲及減低複雜程度等目標，同樣適用於區域法院。

#### 降低訴訟費用

22. 部分委員關注到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。

23. 《最後報告書》提及降低訴訟費用一事。工作小組在考慮應如何作出改革建議時(一如上文第6段所概述)，曾衡量《1998年民事訴訟程序規則》在英格蘭和威爾斯推行最初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《1998年民事訴訟程序規則》的成效所作的評估，《1998年民事訴訟程序規則》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。”

24. 工作小組在《最後報告書》中解釋，在決定基本上應保留現有《高等法院規則》，並選擇性地修訂部分內容時，工作小組一直遵循一個準則，就是“所提議的改革措施必須能夠達到改革的目標，即提高本港民事司法制度的成本效益、簡化民事訴訟的程序和減少訴訟遭拖延的情況；同時，所有決定都必須符合程序公正和實質結果公正這些基本要求。”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。”

25. 司法機構政務處告知事務委員會，《最後報告書》所載的150項建議，全都是為達成民事司法制度改革的目標而提出，而該等建議普遍獲得在諮詢工作中提出意見者(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，即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》的建議。

#### 其他關注事項

26. 大律師公會的代表亦提出下列關注事項 ——

- (a) 由於諮詢文件提出的法例修訂建議很多以《1998年英格蘭民事訴訟程序規則》為藍本，當局應小心處理，以確保修訂建議所用辭彙與現行的《高等法院規則》一致；
- (b) 諮詢文件只載列對相關主體法例及附屬法例的修訂建議。為評估實施《最後報告書》內各項建議的影響，除考慮擬議的法例修訂外，作為一整套方案，還須考慮尚未公布的實務指示及訴訟前守則；及
- (c) 增加法官在案件管理方面的權力，可能會導致不一致的裁決。

### **《最後報告書》內有關民事司法制度改革的其他建議**

27. 一如上文第13段所述，《最後報告書》所載的建議之一，是法律援助署除有權在不適宜進行調解或調解已告失敗的情況下發放用於法律訴訟的援助款項外，亦應有權在合適的情況下，限定初步撥款給有資格獲得法律援助的人士時，只發放用於調解的款項；惟實施這項計劃前，應先由政府就逐步制訂和頒布有關細則一事作進一步研究，並諮詢各有關機構及人士。

28. 因應《最後報告書》內有關民事司法制度改革的建議，當局已於2005年3月15日推行向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解的試驗計劃，為期12個月，以評估把法律援助擴展至包括婚姻訴訟個案的調解服務的成本效益及影響。此事項是事務委員會正在跟進的另一議程項目。

### **最新情況**

29. 司法機構政務處會在即將於2006年12月12日舉行的會議上，向事務委員會簡述諮詢文件的諮詢結果及未來路向。

### **有關文件**

30. **附錄II**載有相關文件一覽表。該等文件可於立法會網站取覽(網址：<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2006年12月6日

# 實施民事司法制度改革的 法例修訂建議 諮詢文件

## 引言

- 《民事司法制度改革最後報告書》的改革提議，大部份須藉修訂法例來實施
- 諮詢文件旨在就各項法例修訂的建議徵詢有關各方的意見

## 民事司法制度改革 《最後報告書》

- 於2004年3月3日發表
- 150項改革提議中大部份都涉及對高等法院現行的規則和常規的修訂
- 當中亦有一些提議涉及主體法例的修訂

## 民事司法制度改革 督導委員會

- 終審法院首席法官於2004年3月成立督導委員會
- 負責監督《最後報告書》內與司法機構有關的改革提議的推行情況

## 民事司法制度改革 督導委員會

- 集中處理在高等法院實施民事司法制度所需的法例修訂，包括：
  - 主體法例及
  - 附屬法例事項
- 曾諮詢高等法院規則委員會意見

## 區域法院

- 區域法院民事法律程序的常規大都依循高等法院的民事法律程序
- 這兩級法院在民事司法制度改革後有相同的程序，將是合宜的安排
- 終審法院首席法官於2005年12月作出指示：法例修訂工作，應同步在區域法院及高等法院展開



## 土地審裁處及 僱員補償法律程序

- 就法例修訂對 –
  - 土地審裁處法律程序及
  - 僱員補償法律程序

所帶來的影響進行評估

## 對主體法例的修訂

- 《最後報告書》中有21項提議需修訂主體法例以落實，涉及的主體法例有 –
  - 《高等法院條例》（第4章）；
  - 《法律修訂及改革（綜合）條例》（第23章）；及
  - 《仲裁條例》（第341章）

## 對主體法例的修訂

- 訴訟前守則中涉及只處理訟費的法律程序
  - 新的訴因：必需對《高等法院條例》及《區域法院條例》進行修訂
  - 只應在高等法院及區域法院進行
  - 《土地審裁處條例》及《小額錢債審裁處條例》作出相應的修訂

## 對主體法例的修訂

- 與“以在訴訟前已提供付款為抗辯”有關的狀書（亦適用於區域法院）
- 中期補救與有助外地法律程序進行的資產凍結令（Mareva Injunctions）
- 無理纏擾的訴訟人
- 文件透露（亦適用於區域法院）

## 對主體法例的修訂

- 虛耗的訟費（亦適用於區域法院、土地審裁處及僱員補償法律程序）
- 向非訴訟一方作出訟費命令
- 上訴許可（亦適用於區域法院，土地審裁處及僱員補償法律程序）
- 上訴

## 附屬法例的修訂

- 《最後報告書》中有84項改革提議，需要修訂《高等法院條例》下的附屬法例
  - 《高等法院規則》（第4A章）
  - 《高等法院費用規則》（第4D章）

## 附屬法例的修訂 及須注意事項

- 第15號命令：容許法庭向非訴訟一方作出訟費命令
- 第22號命令：和解的提議及款項繳存法院
  - 與CPR第36部的條文相若
  - 清楚表明新安排將同時適用於申索及反申索

## 附屬法例的修訂 及須注意事項

- 第62號命令 — 訟費
  - 為配合《最後報告書》的目標，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，督導委員會建議對第62號命令作出若干修訂

## 附屬法例的修訂 及須注意事項

- 新命令第62A號 — 訟費和解提議及款項繳存法院
  - 現時該命令的草擬本不適用於法律援助的受助人或屬受助人的一方
  - 建議法律援助署署長在某些情況亦可考慮接受訟費和解提議

## 區域法院

《區域法院規則》的條文，除非有特別的考慮，應該依循《高等法院規則》的條文作出修訂

## 區域法院

- 《區域法院規則》將會在以下方面與《高等法院規則》有所不同 –
  - 董事可代表有限公司的權利予以保留
  - 對區域法院的裁決提出上訴，須獲得上訴許可
  - 評定訟費的法律程序，繼續採用對大律師證明書的要求，及保留“准予訟費的三分之二”的規定

## 土地審裁處

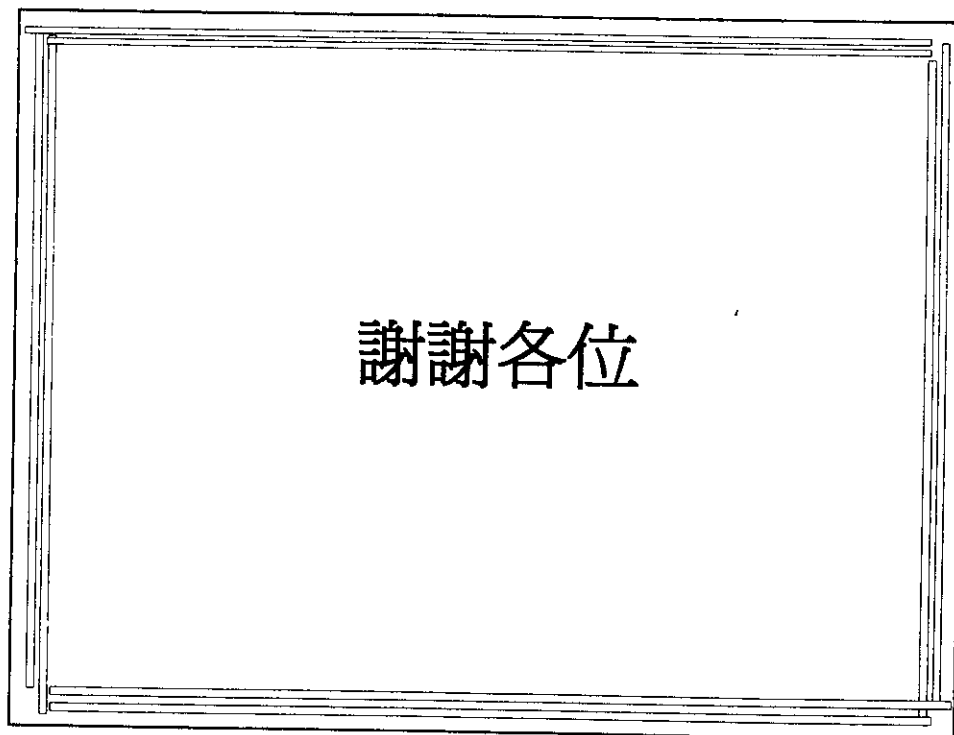
- 有權在其認為合適的範圍內，採用所有原訟法庭的常規及程序
- 任何由民事司法制度改革而產生的改變，在合適的範圍內，亦同樣可以應用於土地審裁處
- 增加的管理案件權力，不會減損其管理案件的一般權力

## 僱員補償的法律程序

- 憑藉《僱員補償條例》第21條的規定，任何對《區域法院規則》所作出的修訂，亦適用於僱員補償的法律程序

## 諮詢意見

諮詢期完結 - **2006年7月12日**





## 民事司法制度改革

## 有關文件

會議	會議日期	文件／議案
司法及法律事務委員會	2002年1月28日	於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 (LS66/01-02)  團體代表的發言稿及意見書 (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	載有吳靄儀議員就“民事司法制度改革”動議的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)
	2006年6月26日	於2006年4月就實施民事司法制度改革的法例修訂建議發出的諮詢文件 (只備英文本)

		民事司法制度改革背景資料簡介 (立法會CB(2)2517/05-06(04)號文件)  會議紀要 (立法會CB(2)3001/05-06號文件)
--	--	--