

2008年5月29日會議

討論文件

立法會司法及法律事務委員會

法律及相關服務的供求情況

目的

本文件旨在匯報法律及相關服務供求情況的顧問研究報告(“報告”)結果。報告及報告摘要的副本分別載於**附件 A**及**附件 B**。

背景

2. 為協助政府監督有關研究而成立的諮詢委員會，由法律政策專員擔任主席，其他成員來自法律界、其他專業、學術界及熱心推廣司法服務的社會組織。諮詢委員會成員名單載於**附件 C**。

3. 遴選委員會(成員包括諮詢委員會成員)經詳細考慮不同組織提交的建議書後，選出亞洲諮詢有限公司及香港大學政策二十一有限公司(“顧問”)負責進行上述研究。

4. 顧問研究於2004年7月29日展開，並於2008年1月完成。顧問須每隔一季左右向諮詢委員會匯報進度，並應律政司要求隨時進行匯報。

調查的詳情

5. 顧問研究包含兩項獨立調查，其中一項調查的重點是香港法律及相關服務的供應情況，另一項調查的重點是香港法律及相關服務的需求情況。

6. 關於服務供應情況的調查，顧問研究探討法律及相關服務的範圍、服務在實質上和地理上的便利程度和服務質素。這項調查亦研究香港免費法律諮詢服務的範圍、充足程度和發展潛力。關於法律及相關服務需求情況的調查，重點是確定在香港發生的可循司法途徑解決的問題的類型及次數，以及個別住戶和中小型企業解決這些問題的辦法。

7. 顧問根據供求研究結果，評估可能存在的服務供求差距，以及社會可能未得到滿足的法律服務需求。

報告

8. 顧問為是次研究擬備了四份報告，分別為《供應方面的研究報告》、《需求方面的研究報告(第一部分)－中小型企業調查》、《需求方面的研究報告(第二部分)－住戶調查》，以及《綜合分析報告》。現於下文概述各份報告的內容。

《供應方面的研究報告》

9. 《供應方面的研究報告》內的統計數字以 2006 年 8 月底前收到的問卷資料為基礎。

10. 有關研究結果反映本地法律服務業的結構的整體概況(包括服務範圍、執業的財政情況和服務的便利程度)，並可作為評估可能存在的服務供求差距的參考基礎。

11. 調查的焦點在於所提供的服務範疇、服務提供者的工作量、他們的專門範圍、服務對象、辦事處位置、義務性質的服務及推廣活動的參與，以及營運財政情況。

12. 《供應方面的研究報告》的主要結果摘錄於**附件 D**。

《需求方面的研究報告(第一部分) — 中小型企業調查》

13. 我們是透過兩項大型的問卷調查來進行需求方面的研究，兩項調查的受訪對象分別為中小型企業¹和個別住戶。中小型企業調查於2006年2月至9月期間收集資料，從主要的行業類別抽取了合共3,347間中小型企業作為樣本，成功訪問了當中1,813間中小型企業，回應率約為60%。

14. 調查收集的資料包括：

- (a) 中小型企業遇到可循司法途徑解決的問題的類型及次數；
- (b) 中小型企業面對可循司法途徑解決的問題時的反應，包括採取的求助行為、採用的法律及輔助法律服務、選擇的替代爭議解決方法，以及採取的自助和迴避策略；
- (c) 利用法庭或替代爭議解決方法的動機，以及採用此等服務達到目標的程度；
- (d) 中小型企業認為在尋求司法服務途徑方面會遇到的障礙、對法律補救及程序的認知程度，以及對曾經使用的法律及相關服務的經驗及印象。

15. 這一部分的調查結果摘錄於**附件 E**。

《需求方面的研究報告(第二部分) — 住戶調查》

16. 本報告以抽樣選中的受訪者在問卷調查中提供的意見及資料為根據。調查所抽取的樣本能代表香港的廣大市民。

¹ 中小型企業包括在香港僱用少於100人的製造業公司，以及在香港僱用少於50人的非製造業公司。

17. 住戶調查於 2006 年 1 月至 11 月舉行，從隨機抽取的 6,000 個屋宇單位樣本中訪問 3,788 個住宅屋宇單位，成功訪問了 10,385 名人士，回應率達 92%。本報告主要以受訪者在調查中提供的意見和資料為根據。

18. 調查收集的資料包括：

- (a) 市民遇到可循司法途徑解決的問題的類型及次數；
- (b) 市民面對可循司法途徑解決的問題時的反應，包括採取的求助行為、採用的法律及輔助法律服務、選擇的替代爭議解決方法，以及採取的自助及迴避策略；
- (c) 利用法庭或替代爭議解決方法的動機，以及採用此等服務達到目標的程度；以及
- (d) 市民認為在尋求司法服務途徑方面會遇到的障礙、對法律補救及程序的認知程度，以及對曾經使用的法律及相關服務的經驗及印象。

19. 這一部分的調查結果摘錄於**附件 F**。

《綜合分析報告》

20. 《綜合分析報告》比較了供應方面及需求方面的調查所收集的資料，以評估香港法律及相關服務的供求平衡，分析對象集中於個別住戶和中小型企業。不過，設計這項研究的原意並不是要就任何短缺或過剩情況作出量化的推斷，也不是要斷定某部分可能存在的短缺情況，應由某類法律服務提供者來填補。

21. 報告的主要結論摘錄於**附件 G**。

律政司

2008 年 5 月

諮詢委員會成員名單

1. 律政司
法律政策專員
溫法德先生
(主席)
2. 倫敦大學學院
法律學院
Hazel Genn 教授
3. 立法會議員
吳靄儀女士
4. 立法會議員
余若薇資深大律師，JP
5. 香港律師會代表
穆士賢先生
6. 香港大律師公會代表
黃敏杰資深大律師
7. 司法機構政務長
劉嫣華女士
8. 法律援助署
副署長
陳香屏先生

9. 香港大學
社會科學研究中心主任
白景崇教授

10. 香港大學
法律學系
張善喻博士

11. 香港社會服務聯會
業務總監
崔碧珊女士

《供應方面的研究報告》的主要結果包括：

1. 香港有各類完備的法律及相關服務。有些執業者不時要拒絕服務邀請。
2. 大部分法律專業人士可能已全時間投入其專業服務，但較低層次的法律服務據說存在供過於求的情況，服務質素看來亦令人關注。
3. 約 41% 的大律師辦事處有服務專門化政策。除刑事案件外，主要專門範圍包括有關個人及家庭、行政、人權及訟辯服務、商業、土地及物業和中國事宜的民事案件。
4. 較大部分律師事務所(52%)有服務專門化政策。主要專門範圍包括物業轉易、商業、訴訟、人身傷害、知識產權和遺囑及遺囑認證。
5. 大律師用在民事案件的時間接近 60%。而律師則為 86%。
6. 大律師平均用較多時間處理有關商業及公司的刑事和民事案件。至於律師方面，除了有關商業及公司的案件外，他們亦用較多時間處理土地及物業事宜。
7. 大律師約用三分之一時間處理政府資助的案件，餘下的三分之二時間則用來處理非政府客戶的案件。另一方面，律師大部分時間(86%)用來處理非政府客戶的案件。
8. 大律師和律師為法律專業所提供的義務性質的服務頗多，這些工作有時可能是作為推廣活動的一部分。
9. 整體而言，法律專業人士在向公眾推廣服務方面較為保守，客戶通常是透過人際網絡轉介而來的。

10. 影響客戶選擇律師的因素，主要是客戶過往使用律師的經驗、律師的經驗、律師事務所及律師的信譽、收費水平和朋友推薦。較不重要的因素包括提供一站式服務的能力、律師事務所的位置及規模和廣告宣傳。
11. 影響律師選擇大律師的因素亦相似。較重要的因素是他們過往與大律師工作的經驗；大律師的經驗、表現紀錄、收費水平及信譽；以及其他律師的推薦。
12. 近半數大律師辦事處有實習大律師，儘管大多數這類辦事處沒有給予實習大律師津貼。另一方面，約 24%的律師事務所所有聘用見習律師。
13. 一般來說，法律服務收費為每小時 1,001 元至 5,000 元，大部分為 2,001 元至 3,000 元。民事案件的收費比刑事案件為高。商業機構及個別人士的案件收費亦較政府或法律援助或當值律師計劃的案件為高。
14. 替代爭議解決方法現正在香港發展，特別是仲裁服務，但調解服務的規模尚小。
15. 非政府機構及志願團體提供多項法律或相關服務，特別是僱傭及家事方面，但看來需要增加資源才能擴展服務。

《需求方面的研究報告(第一部分) — 中小型企業調查》的主要結果包括 —

1. 有 46% 的中小型企業，表示他們曾經歷過在香港發生或與香港有重要聯繫的難以解決的問題或糾紛，其中 30% 的企業在過去 12 個月內有此經歷。這些企業所遇到的問題主要是與公司業務和與金錢問題有關。這些問題中有 33% 是受訪者認為重要的，他們有就其中 69% 的問題採取行動。
2. 有關公司在處理難以解決的問題時最常採取的行動是與對方商討。約 11% 有採取行動的事件已交由法院或審裁處處理，而少於 1% 的事件是通過調解或仲裁處理。
3. 在約 20% 有採取行動的個案中，有關公司有使用律師服務，而少於 1% 的個案是有大律師代表公司進行法庭訴訟程序。
4. 中小型企業對於香港的司法制度很有信心，但他們一般認為法律服務收費昂貴而他們無力負擔。他們對如何處理可循司法途徑解決的問題、所需的費用及如何尋找合適的律師，也缺乏知識。

《需求方面的研究報告(第二部分)－住戶調查》的主要結果包括－

1. 有 40%的受訪者，表示他們曾經歷過在香港發生或與香港有重要聯繫的難以解決的問題或糾紛，其中 19%的受訪者在過去 12 個月內有此經歷。這些事件約有 86%是受訪者認為重要的，主要包括有關於作為消費者的問題，以及有關由其他人所造成的破壞及騷擾的問題。受訪者只有就約 37%被認為重要的問題採取行動。這顯示大部分人不會就所遇到的難以解決的問題採取任何行動。
2. 受訪者處理他們所遇到的難以解決的問題時，最常採取的行動是與對方商討(76%)。在約 19%的事件中，受訪者採取的行動是向政府部門或相關機構投訴。而在 21%的事件中，受訪者採取的行動是尋求解決問題的意見。只有約 4%有採取行動的事件已交由法院或審裁處處理，而通過替代爭議解決方法的機制，如調解或仲裁來處理的事件，同樣只佔少於 1%。
3. 只有小部分的事件(3%)有使用律師服務。此外，在只有約 1%的事件中，有關受訪者曾經申請法律援助。市民遇到難以解決的問題的情況普遍，而市民也較少使用法律及相關服務，這些都顯示法律服務業可能存在錯配的情況。

《綜合分析報告》的主要結論包括－

1. 個別人士及中小型企業遇到相當多他們認為重要而難以解決的問題，但由於各種原因，例如問題的大小和影響、涉及的金額、潛在的利益及採取行動所需的時間和金錢，他們沒有就大部分這些被認為重要的問題採取行動。許多沒有採取行動解決的問題，並不屬於一般預期可通過正式法律途徑去解決的類別，但有關的個別人士及中小型企業可能仍然需要一些法律或相關服務的支援，例如免費法律諮詢服務、義務性質的服務、調解服務等。
2. 香港的法律專業提供全面的法律服務，其中較大規模的執業機構為環球商業機構、大型企業及政府的需要提供服務。規模較小的執業機構為數甚多，主要為本地公司及個別人士提供服務。由於每年遇到的重要問題相當多，而市場對法律服務的了解及認識不足，相當可能仍有一些潛在服務需求，特別是較低層次的服務需求，尚未得到滿足。
3. 按本地人口及經濟活動水平計算，香港現有的律師人數與許多發達國家相比，可能偏低，但背後的原因並不清楚。不過，香港與新加坡或馬來西亞的數字比較，則屬合理。
4. 香港的法律費用水平普遍被認為高昂和令人難以負擔。這是一個重要的因素，令個別人士及中小型企業不願更廣泛使用法律服務。
5. 法律服務使用者普遍對法律執業者提供的服務感到滿意，反映服務質素良好；超過半數對律師的能力有信心，相信律師可以幫助他們解決法律問題。
6. 儘管現時政府、專業團體及執業者都有推廣法律服務，但社會大眾仍普遍缺乏關於法律服務的知識。79%的受訪住戶及 65%的受訪中小型企業認為當遇到法律問題時，大部分人不知如何應付。市

民大眾亦沒有足夠的資料，可以了解有關律師的專長、經驗及收費水平。接近一半的受訪者認為沒有足夠渠道讓他們尋求免費的法律服務。

7. 替代爭議解決方法所提供的服務仍然處於發展階段，只有少數個別人士及中小型企業認識這些服務，使用這些服務的也就更少。
8. 非政府機構目前提供多類法律相關服務。無論在服務種類還是地區覆蓋範圍方面，這些機構都希望能擴大服務範圍。然而，由於資源有限，而且缺乏專業支援，這些服務的發展受到限制。