

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1904/08-09(06)號文件

檔號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2009年6月22日會議擬備的 背景資料簡介

法律及相關服務的供求情況

目的

本文件旨在簡述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")過去就法律及相關服務(包括免費法律指導服務)的供求情況所作的討論。

背景

法律及相關服務供求情況的顧問研究

2. 立法會曾於2001年11月7日的會議上通過議案，促請政府進行多項工作，包括全面檢討法律及相關服務的供求問題。當局成立了一個諮詢委員會，由法律政策專員擔任主席，成員來自法律界、其他專業、學術界及社會組織的代表，負責監督律政司委託顧問進行的香港法律及相關服務供求情況的顧問研究(下稱"顧問研究")。

3. 顧問研究於2004年7月29日展開，並於2008年1月完成，包含以下3個主要部分：

- (a) 檢討香港法律及相關服務業及其為社會提供的服務現況；
- (b) 研究香港市民及中小型企業對法律及相關服務的需求；及
- (c) 根據供求研究結果，評估可能存在的服務供求缺口，以及社會可能未得到滿足的法律服務需求。

4. 顧問研究報告共有4份，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》及《綜合分析報告》(下稱"該等報告")。該4份報告每份的主要結果摘錄載於**附錄I至IV**。該等報告的摘要及全文可在律政司網站(<http://www.doj.gov.hk/chi/public/consultancy.htm>)取覽。

檢討現有的免費法律指導服務

5. 在2007年10月22日的會議上，事務委員會同意政府當局應檢討當值律師服務的免費法律指導計劃。由於該等顧問研究報告涵蓋免費法律指導服務，事務委員會亦同意應從香港法律及相關服務的供求情況這較廣泛的角度討論這課題。

6. 免費法律指導計劃，是當值律師服務的3個法律協助計劃之一，為市民提供免費的初步法律意見。該服務由法律界義務提供。政府提供地點(民政事務處)和聯絡轉介服務，讓市民可以通過預約會見義務律師，而無需經過任何入息審查。

事務委員會的討論

7. 當局在2008年5月29日的會議上向事務委員會簡報顧問研究的結果。事務委員會過往討論提供法律援助服務時，曾提出檢討現時免費法律指導服務事宜。委員在該等討論中提出的主要意見／關注事項綜述於下列各段。

協助無律師代表的訴訟人

8. 委員從該等顧問研究報告得悉，無律師代表的訴訟人佔全部訴訟人的一大部分，並關注到無律師代表的訴訟人數目持續增加對司法時間及資源所施加的壓力。委員認為，政府當局應帶頭探討如何導引義務服務以滿足無律師代表訴訟人的需要。在2009年1月13日的事務委員會會議上，委員在討論司法機構的無律師代表訴訟人資源中心(下稱"資源中心")的運作時，亦提出協助無律師代表的訴訟人事宜。委員察悉，資源中心只能向無律師代表的訴訟人提供有關法院規則和程序事宜的資料，並認為向無律師代表的訴訟人提供免費法律指導服務，以加強對他們的協助，是重要一環。事務委員會要求政府當局考慮委員的建議，設立一個類似當值律師計劃的免費法律諮詢計劃，由義務律師在資源中心附近的辦事處，向無律師代表訴訟人免費提供初步法律意見。該辦事處由司法機構提供，而該項服務的營運經費(主要涉及聘用數名行政職員)則由政府當局承擔。

將法律援助的範圍擴大至涵蓋法律諮詢

9. 委員過去討論提供法律援助服務事宜時，認為應考慮將法律援助的範圍由只提供訴訟服務擴大至包括法律諮詢。吳靄儀議員認為現有的免費法律諮詢計劃並不足夠，因為該計劃只提供初步的法律意見，並不會詳細分析個別案件的案情及勝訴機會。她指出，法律援助署用於徵詢私人執業律師的法律意見助其評估法律援助申請的案情的金錢，大可直接用於向申請人提供法律意見，幫助他們更瞭解本身案件的理據是否足夠。政府當局承諾致力在即將於2009年6月22日舉行的會議上，向事務委員會匯報其對將法律援助的範圍擴及法律諮詢的建議的初步想法。

法律及相關服務的供求情況

10. 吳靄儀議員關注到法律及相關服務的供求存在錯配情況。她指出，該等報告的結果顯示，下列各類服務出現錯配：大律師賴以謀生的服務(即刑事辯護案件)與其義務提供的服務(即婚姻及家庭事宜)；以及律師提供的服務(例如商業和公司案件)與家居受訪者要求的服務類別(即消費相關事宜)。她建議政府當局可由需求方面着手，找出主要問題所在，再探討可如何滿足該等需求。舉例而言，如何解決上述的錯配情況，以及除法律援助外，應否提供免費法律諮詢服務。在此方面，委員從該等報告得悉，多個非政府機構及立法會／區議員一直有向普羅市民提供法律及相關服務。

11. 政府當局表示，當局會進行內部討論，訂出未來的工作路向。由於大多數的家居受訪者均要求與消費相關的服務，這應由法律界還是由消費者委員會藉擴大其法律諮詢服務以滿足該需求的問題，仍有待研究。事務委員會要求政府當局考慮如何利用該等報告所載的資料，並向事務委員會匯報其考慮情況。事務委員會亦邀請律師會就法律及相關服務的供應事宜提出建議。

最新發展

12. 政府當局計劃在即將於2009年6月22日舉行的會議上，向事務委員會匯報其對該等顧問研究報告的看法。

相關文件

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

立法會秘書處
議會事務部2
2009年6月16日

附錄 I

《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。

附錄 II

《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。

附錄 III

《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。

法律及相關服務的供求情況

相關文件

會議	會議日期	文件
立法會	2001年11月7日	有關余若薇議員就"維護法治"動議的議案的立法會會議過程正式紀錄，當中促請政府進行多項工作，包括全面檢討法律及相關服務的供求問題
司法及法律事務委員會	2008年5月29日	<p>政府當局就"法律及相關服務的供求情況"提供的文件 [立法會CB(2)2039/07-08(01)號文件]</p> <p>律政司委託顧問進行的"法律及相關服務供求情況的顧問研究報告" (http://www.doj.gov.hk/chi/public/consultancy.htm)</p> <p>香港律師會就"法律及相關服務的供求情況研究"提交的意見書 [立法會CB(2)2093/07-08(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>顧問對律師會的意見書所作出的回應 [立法會CB(2)2124/07-08(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>消費者委員會就"法律及相關服務供求情況的顧問研究報告"提交的意見書 [立法會CB(2)2352/07-08(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2724/07-08號文件]</p>

會議	會議日期	文件
立法會	2008年12月17日	吳靄儀議員就"免費法律諮詢計劃及當值律師服務"提出的口頭質詢 [會議過程即場紀錄本第14頁]
司法及法律事務委員會	2009年1月13日	會議紀要 (第10至20段) [立法會CB(2)1063/08-09號文件]
	2009年3月30日	會議紀要 (第25至26段) [立法會CB(2)1603/08-09號文件]

立法會秘書處
 議會事務部2
 2009年6月16日