

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)964/14-15(06)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2015年5月18日的會議

有關實施民事司法制度改革的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關實施民事司法制度改革的背景資料，並簡介司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")過往就有關事宜所作的討論。

背景

民事司法制度改革的目標

2. 在2000年2月，終審法院首席法官成立民事司法制度改革工作小組(下稱"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，以確保市民能以恰當的訴訟費用，並在合理的期限內，把糾紛訴諸法院，尋求公道。

3. 民事司法制度改革的目標是——

- (a) 保留對抗性訴訟制度的精要，但減去其過分的要求。其中一個主要途徑是賦予法庭更大的案件管理權力。此舉既能防止與訟人藉着對法院規則進行策略性操控以拖延法律程序，又可確保法庭資源和司法資源得以公平分配；
- (b) 簡化並改善民事司法程序；及
- (c) 促使訴訟各方盡早和解，減省不必要的申請，以及在必要時就該等申請作出懲處。

藉此，民事法律程序將更迅速有效，並且繁簡恰宜。與訟各方可在更平等的基礎上進行訴訟，亦會被鼓勵以促成和解。

有關實施民事司法制度改革的法例修訂

4. 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(下稱"《最後報告書》")，共作出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，監督報告書內有關司法機構的各項改革提議的推行情況。終審法院首席法官其後決定，各項改革建議除了在高等法院實施外，在合適的情況下，亦應在區域法院及土地審裁處實施。

5. 立法會已於2008年1月及7月分別制定了《2008年民事司法制度(雜項修訂)條例》及7項附屬法例下有關民事司法制度改革的主要法例修訂。此外，司法機構公布了共24份實務指示，以規管在改革後法律程序的進行情況。民事司法制度改革已於2009年4月2日實施。

因應民事司法制度改革作出的主要改變

6. 實施民事司法制度改革對香港民事訴訟的景貌帶來重大改變。部分主要改變撮錄於**附錄I**。委員可參閱《2007年民事司法制度(雜項修訂)條例草案》委員會報告[立法會CB(2)920/07-08號文件]及與民事司法制度改革有關的附屬法例擬稿小組委員會的報告[立法會CB(2)2222/07-08號文件]，以了解因應民事司法制度改革作出的改變的詳情。

監察改革的實施情況

7. 民事司法制度改革監察委員會(下稱"監察委員會")於2009年4月成立，以監察改革後的民事司法制度的運作情況，並向終審法院首席法官作出建議，確保新制度得以有效實施。監察委員會由高等法院首席法官出任主席，並由數位法官、司法機構政務長，以及大律師、律師、律政司及法律援助署的人員及資深調解專業人士各一位組成。

8. 監察委員會認為收集相關的統計數字，有助監察改革的實施情況，並確認32項就六大方面所訂立的主要指標，以衡量改革的成效。該六大方面為：(i)延誤；(ii)和解；(iii)調解；(iv)訟費；(v)無律師代表訴訟人；及(vi)(由改革引進的)個別改變的實踐情況。

過往的討論

9. 在2010年12月21日舉行的事務委員會會議上，司法機構政務處向委員簡介了民事司法制度改革在2009年4月2日至2010年3月31日期間的實施情況。概括而言，民事司法制度改革首年的實施大致順利。雖然改革正朝着正確的方向推進，但實施改革仍屬起初階段，要至少兩至3年才能得出較明確的趨勢和有意義的結論。

10. 關於上文第3段所述民事司法制度改革的目標達成了多少方面，司法機構政務處表示，改革成功的關鍵，繫於法官及法律界人士在法律程序及解決爭議文化方面的改變。實施改革以來，這種文化的必要改變已取得進展。民事司法制度改革的一個主要特點是法庭積極管理案件。在聆案官的層面，法庭已廣泛推行案件管理會議，這是管理案件的重要工具。在法官的層面，重點放在長案及特定案件類別，而該等案件亦已引入有效的案件管理。進度指標日期更改的比率不高。法庭積極管理案件，有助各方盡早識別爭議點的真正性質，令審訊時間縮短。儘管如此，由於有關案件數量少，現階段不宜就民事司法制度改革有否達致加快民事法律程序此目標下定論。

11. 至於非正審申請的數目，司法機構政務處表示，在實施民事司法制度改革的首年，非正審申請的數目未見減少，極有可能是因為案件量在民事司法制度改革實施前的3個月內急增所致。當局需要觀察較長時間，才可評估這方面的變化。在訟費方面，簡易程序評估訟費已更廣泛使用，這有助減少非必要的訟費評定聆訊，從而節省時間及訟費。由於實施民事司法制度改革時日尚淺，故改革對節省訟費方面的影響未可完全觀察得到。

12. 在調解方面，司法機構政務處表示，實務指示31適用於高等法院原訟法庭及區域法院所有相關的民事案件，已於2010年1月1日起生效。由於現存的調解統計數據只涵蓋3個月，當局需要較長時間以作觀察。司法機構轄下的調解工作小組會繼續緊密監察在原訟法庭、區域法院及土地審裁處民事案件使用調解的情況。為方便評估調解的成效，監察委員會亦正探討法律執業者可如何協助收集更多有關調解的統計數據。除調解外，新訂的附帶條款和解提議及付款機制亦有助爭議各方提早達成和解。

13. 香港大律師公會及香港律師會(下稱"律師會")均同意，現階段尚未可就民事司法制度改革的成效下結論。律師會又認為，現時亦未有任何確實證據證明改革對訟費有下調作用。非正式證據顯示，法庭更積極管理案件可能會導致訟費增加。然而，改革會導致不必要的非正審申請減少卻是顯而易見。雖然訴訟至審訊階段所需的時間未見大幅減少，

這可能是因為法庭須處理大量積壓案件所致，但在清理積壓的案件後，這方面或可見到進展。

14. 關於自實施民事司法制度改革以來，司法機構有否遇到任何問題方面，司法機構政務處表示，民事司法制度改革的實施大致順利。從收到的回應看來，並無重大問題；而所有提出的事宜均屬輕微並與運作有關，可很快解決。司法機構政務處又表示，在實施民事司法制度改革之前，民事司法制度改革督導委員會已為法官及支援人員舉辦一系列培訓課程，以配合民事司法制度改革。在基建設施支援方面，當局已提升電腦系統功能，亦已就改革範疇擬備一套詳盡的運作手冊，就改革的實施為支援人員提供指引。兩個法律專業團體亦已為其會員籌辦多項訓練課程，讓他們作好準備迎接推行民事司法制度改革的工作。所有這些準備工作及訓練均有助改革順利推行。

15. 委員察悉，司法機構政務處文件所列舉的一些有關實施民事司法制度改革的統計數字，當中並無改革前的統計數字，因此無從與改革前的情況比較。有委員質疑，司法機構政務處所編製的該等統計數字，對評估民事司法制度改革的成效是否有用。

16. 司法機構政務處解釋，如有民事司法制度改革實施前的類似統計數字，當局會列舉出來以作比較。然而，與新訂民事司法制度改革措施有關的統計數字，則不會包含改革前的數據。在某些情況下，因為在實施民事司法制度改革前未有將有關數字存入資料庫內，故無法取得改革前的統計數字。即使部分主要指標並無改革前的統計數字以作比較，但改革後取得的統計數字，日後會有助人們了解發展趨勢。司法機構政務處強調，由於民事司法制度改革只推行了一年，還需更多時間才可累積統計數字以作有意義的評估。

17. 委員對於法院訴訟程序所涉及的無律師代表訴訟人數目持續增加，加重法庭運作的負擔表示關注。他們詢問，司法機構對如何解決此問題有何意見。

18. 司法機構政務處表示，無律師代表訴訟人數目日增，確為法院帶來難題。司法機構會透過轄下的無律師代表訴訟人資源中心，盡其所能就程序事宜為無律師代表訴訟人提供協助。然而，為免損害法院的公正本質，法院可給予無律師代表訴訟人的協助有限。司法機構政務處強調，面對無律師代表訴訟人數目有增無已所引起的問題，需要各方共同努力解決。擴大法律援助範圍會有助解決問題。在適當的個案中鼓勵無律師代表訴訟人嘗試調解或亦有幫助。此外，法律界亦須提供義務法律服務，各盡所能。

19. 應事務委員會的要求，司法機構政務處承諾就實施民事司法制度改革的進度提交進一步報告書，以及在向事務委員會提交下一份報告時，同時匯報法律界對民事司法制度改革的意見。題為"民事司法制度改革由2009年4月2日至2011年3月31日首兩年的實施情況"的相關報告書，已於2012年1月3日隨立法會CB(2)713/11-12(01)號文件送交委員。

最新發展

20. 事務委員會將在訂於 2015 年 5 月 18 日舉行的會議上，討論 "檢討民事司法制度改革"一事。

相關文件

21. **附錄II**載有相關文件一覽表。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年5月15日

實施民事司法制度改革帶來的主要改變

主要改變範疇	
1.	<p><u>基本目標</u></p> <p>根據新規則，法庭須在行使其權力時，顧及下列基本目標——</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 提高須就法庭席前進行的法律程序而依循的常規及程序的成本效益； (b) 確保案件在合理及切實可行範圍內盡速有效處理； (c) 提倡在進行法律程序中舉措與案情合理相稱及程序精簡的意識； (d) 確保在訴訟各方達致公平； (e) 利便解決爭議；及 (f) 確保法庭資源分配公平。
2.	<p><u>法庭的案件管理權力</u></p> <p>法官已獲賦予案件管理權力，可藉積極管理案件以達成基本目標。法庭會在法律程序相對較早的階段，即採取"積極參與"的方針，以確保法律程序由法庭控制，而非由訴訟各方主導。案件管理可用以要求有關各方及早識別爭論點、限制訴訟各方透露過多文件、制止證人陳述書及證據變得過分繁冗，以及減少無理據及不必要的非正審申請。</p> <p>"要求作指示的傳票"程序已由"案件管理傳票"或"案件管理會議"取代。訴訟各方規定須在狀書提交期結束後的28天內，完成一份問卷，提供詳細資料，說明預期其訴訟所取得的進展。法庭在接到該問卷後，會定出一個時間表，標明確實的進度指標日期，該等日期只在特殊的情況下才可更改。</p>
3.	<p><u>狀書須以"事實確認書"聲明其內容屬實</u></p>

主要改變範疇	
	當局引入新要求，規定狀書必須以"事實確認書"聲明其內容屬實，並須提出實質的抗辯理由。這會令法律程序的爭論點可更容易及早確定，又可減少缺乏理據的指稱或抗辯的提出。
4.	<u>文件披露</u> 為幫助訴訟各方能盡早了解對方的情況，從而促成和解，"訴訟前文件披露"的適用範圍，將延伸至所有民事申索。
5.	<u>只涉訟費的法律程序</u> 當局引入一項新訴因，稱為"只涉訟費的法律程序"。按此，爭議各方若已就某項實質爭議達成和解，並已協定由哪一方支付爭議的訟費，唯未能就訟費數額達成協議，可申請由法庭評定訟費的數額。在實施民事司法制度改革之前，爭議各方即使已解決實質爭議，但如未能就訟費數額達成協議，則僅為解決訟費的問題，仍須就整項爭議進行訴訟。
6.	<u>作出承認及因欠缺行動的判決</u> 為了促成金錢申索的和解，當局引入一項新程序，容許被告人在金錢申索中承認責任，並提出還款條件(包括還款時間及分期付款的方式)，以了結申索。
7.	<u>附帶條款和解提議及附帶條款付款</u> 當局引入一套"附帶條款和解提議及附帶條款付款"制度，讓訴訟人在任何種類的爭議(不單在涉及金錢的爭議)中，均可提出和解，從而了結整項或部分訴訟。這建議大大改變了向法院繳存款項的制度，亦大幅擴闊了訴訟人可提出和解的範圍。舉例說，根據舊有規則，只有被告人才可向法院繳存款項以提出和解，令原告人可能面對訟費的懲處。但在改革後的制度下，原告人亦可向被告人提出和解，令被告人同樣可能面對訟費的懲處。這將提供重大誘因，促使訴訟各方更早解決爭議。

主要改變範疇	
8.	<p><u>有助香港以外的法律程序的臨時濟助</u></p> <p>在實施民事司法制度改革之前，在香港以外進行的法律程序，即使涉及在香港擁有資產的被告人，原告人也不能向香港法院尋求臨時濟助。只有在實質法律程序已在香港展開的情況下，原告人才可取得臨時濟助。制度經改革後，原訟法庭獲賦權可批予臨時濟助(包括批予非正審強制令以禁止被告人處理其在香港的資產或委任接管人)，以幫助可在香港執行的香港以外的法律程序。</p>
9.	<p><u>無理纏擾的訴訟人</u></p> <p>在實施民事司法制度改革之前，只有律政司司長才可以在極有限的情況下，向法院提出申請對無理纏擾的訴訟人施以規限，使其不得提出新的法律程序，唯該訴訟人如獲法庭批予許可則除外。為剔除無理纏擾的訴訟，使法院資源可更公平分配並用於真正需要解決的爭議上，法庭不但可應律政司司長提出的申請而作出"無理纏擾的訴訟人命令"，亦可應"受影響的人"的申請而作出同樣命令。</p> <p>對無理纏擾的訴訟人批予許可以提出新法律程序的門檻亦已提高，規定原訟法庭須信納該等法律程序並非濫用程序，並且是有合理而不只是表面理據進行該等法律程序。</p>
10.	<p><u>訟費</u></p> <ul style="list-style-type: none"> (a) <u>虛耗訟費的命令</u> <p>過往法庭只有權對因不當延誤或其他不當行為而招致或虛耗訟費的律師作出虛耗訟費的命令。在民事司法制度改革後，法庭這項權力範圍已延伸至大律師。</p> (b) <u>判決並非法律程序的一方支付訟費</u> <p>為使法庭能命令訟費由適當的人承擔，若因並非有關法律程序一方的人的行為招致訟費，法庭已獲賦權針對該人作出訟費命令。</p>

主要改變範疇	
	(c) <u>評估訟費的程序</u> 有關程序已作出更改，引入簡易程序評定訟費，即法庭可評定應付訟費的數額，然後命令有關各方須在指定期間內支付，同時賦權聆案官可無須進行聆訊而只根據呈交的文件作出臨時訟費評定。
11	<u>上訴許可</u> 為剔除缺乏理據的非正審上訴(對實質權利有決定性影響的非正審判決除外)，《高等法院條例》(第4章)已予修訂，引入新的條件，規定凡向上訴法庭提出非正審上訴，只可在獲得原訟法庭或上訴法庭的許可下，方可提出。除非有關上訴有合理機會得直，或有其他理由證明在秉行公正的情況下應對上訴作出聆訊，否則法庭不會批予許可。上訴法庭拒絕批予上訴許可的決定為最終決定。《區域法院條例》(第336章)亦已作出修訂，同樣改善申請許可向上訴法庭提出上訴的程序。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年5月15日

附錄II

有關實施民事司法制度改革的相關文件

會議	會議日期	文件
司法及法律事務委員會	--	<p>於2004年3月3日發表的《民事司法制度改革：最後報告書及報告摘要》 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/bc/bc57/papers/bc570611cb2-1960-e.pdf</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ajls/papers/aj0322cb1-1574c-scan.pdf</p>
	2006年6月26日	<p>立法會秘書處就"民事司法制度改革"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)2517/05-06(04)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ajls/papers/aj0626cb2-2517-4c.pdf</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)3001/05-06號文件] http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ajls/minutes/aj060626.pdf</p>
	2006年12月12日	<p>立法會秘書處就"民事司法制度改革"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)568/06-07(05)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ajls/papers/aj1212cb2-568-5-c.pdf</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] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ajls/papers/aj1212cb2-568-6-c.pdf</p>

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件</u>
		<p>會議紀要 [立法會CB(2)889/06-07號文件] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ajls/minutes/aj061212.pdf</p>
司法及法律事務委員會	2009年1月13日	<p>立法會秘書處就"無律師代表訴訟人資源中心的運作"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)601/08-09(05)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ajls/papers/aj0113cb2-601-5-c.pdf</p> <p>司法機構政務處就"無律師代表訴訟人資源中心"提供的文件 [立法會CB(2)601/08-09(04)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ajls/papers/aj0113cb2-601-4-c.pdf</p> <p>立法會秘書處就"實施民事司法制度改革"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)601/08-09(07)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ajls/papers/aj0113cb2-601-7-c.pdf</p> <p>司法機構政務處就"實施民事司法制度改革"提供的文件 [立法會CB(2)601/08-09(06)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ajls/papers/aj0113cb2-601-6-c.pdf</p> <p>香港律師會提交的意見書，題為"民事司法制度改革訓練課程 —— 2008年10月至2009年3月" [立法會CB(2)620/08-09(01)號文件] (只備英文本) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/ajls/papers/aj0113cb2-620-1-e.pdf</p>

會議	會議日期	文件
		<p>香港大律師公會於2009年1月12日發出的函件 [立法會CB(2)638/08-09(01)號文件] (只備英文本) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/ajls/papers/aj0113cb2-638-1-e.pdf</p> <p><u>會議紀要</u> [立法會CB(2)1063/08-09號文件] http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ajls/minutes/aj20090113.pdf</p> <p><u>跟進文件</u></p> <p>終審法院首席法官2009年法律年度開啟典禮演辭摘錄——實施民事司法制度改革 [立法會CB(2)673/08-09(01)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ajls/papers/aj0113cb2-673-1-c.pdf</p> <p>司法機構政務處提供的文件，載有就終審法院首席法官委任的民事司法制度改革監察委員會的職權範圍及成員名單 [立法會CB(2)2561/08-09(01)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ajls/papers/aj0113cb2-2561-1-c.pdf</p> <p>司法機構政務處對委員於2009年1月13日的事務委員會會議上就無律師代表訴訟人資源中心的運作所提問題作出的回應 [立法會CB(2)22/09-10(01)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ajls/papers/aj0113cb2-22-1-c.pdf</p>
司法及法律	2010年12月21日	司法機構政務處有關"民事司法制度改

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件</u>
事務委員會		<p>革——由2009年4月2日至2010年3月31日的首年實施情況"的文件 [立法會CB(2)591/10-11(06)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ajls/papers/aj1221cb2-591-6-c.pdf</p> <p>立法會秘書處就"實施民事司法制度改革"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)591/10-11(07)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ajls/papers/aj1221cb2-591-7-c.pdf</p> <p><u>跟進文件</u></p> <p>司法機構政務處於2011年12月30日的資料文件，當中知會事務委員會關於民事司法制度改革在首兩年(即2009年4月2日至2011年3月31日)的實施情況。 [立法會CB(2)713/11-12(01)號文件] http://library.legco.gov.hk:1080/articles/1143005.207533/1.PDF</p>
《2007年民事司法制度(雜項修訂)條例草案》委員會	--	<p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1837/06-07(02)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc57/papers/bc570515cb2-1837-2-c.pdf</p> <p>《2007年民事司法制度(雜項修訂)條例草案》委員會於2008年1月30日向立法會提交的報告 [立法會CB(2)920/07-08號文件] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc57/reports/bc570130cb2-920-c.pdf</p>
與民事司法制	--	與民事司法制度改革有關的附屬法例擬

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件</u>
度改革有關的 附屬法例擬稿 小組委員會		稿小組委員會於2008年6月13日向內務 委員會提交的報告 [立法會CB(2)2222/07-08號文件] http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/papers/hc0613cb2-2222-c.pdf

立法會秘書處
議會事務部4
2015年5月15日