

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)1313/14-15(03)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2015年7月20日的會議

有關實施法律改革委員會所作建議的最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關法律改革委員會(下稱"法改會")的職能及工作的背景資料，並綜述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")委員在過往討論中就實施法改會建議所提出的主要意見及關注。

背景

法改會的職能及工作

2. 法改會是依據行政局於1980年所作出的決定而正式設立的獨立組織，專責就值得考慮應否進行改革的法律範疇進行研究。律政司司長擔任法改會主席，而終審法院首席法官及律政司法律草擬專員均為當然成員。法改會其他成員由行政長官按律政司司長的意見委任，人選不限於法律界人士，也包括並非律師人士、學者、其他界別的專業人士和社會賢達。

3. 法改會負責研究由律政司司長、終審法院首席法官或律政司司長聯同終審法院首席法官轉介的法律課題，以考慮如何改革有關的法律。自從現任律政司司長於2012年7月就任以來，擬研究的課題會先交由法改會委員討論，以決定應否就有關課題進行研究。如認為個別課題值得研究，一般會在法改會下成立小組委員會，詳加研究該課題。法改會會透過發表諮詢文件，收集相關持份者及公眾對法改會提出的初步結果和建議的意見，藉以廣泛諮詢公眾，然後才作出結論。在諮詢公眾期間，法改會或會向相關的立法會事務委員會簡介其建議。法改會其後會發表最後報告書，闡述該會就有關課題作出的所有建議，並將報告書提交政府當局考慮。

4. 法改會自1982年起合共發表了64份報告書，當中63份報告書的一覽表載於該會為事務委員會2014年5月27日會議提供的文件(立法會CB(4)692/13-14(03)號文件)。該等法改會報告書是按落實情況分類¹。法改會另於2014年10月發表了一份關於"逆權管有"的報告書。

5. 法改會現正持續進行以下6個研究項目²——

- (a) 性罪行檢討；
- (b) 導致或任由兒童死亡個案；
- (c) 檔案法；
- (d) 公開資料；
- (e) 由第三方資助仲裁；及
- (f) 人身傷害個案按期支付未來金錢損失賠款。

根據政府當局的估計，兩個新課題將於2015年年中或之前轉介予法改會進行研究，其中一個課題是關於侵權法，另一個課題則關於刑事法。

監察實施法改會所作建議的機制

6. 鑒於法改會的建議遲遲未見落實已引起公眾關注，行政署長已於2011年10月發出一套指引，要求對任何法改會報告書負有政策責任的政策局／部門，在報告書發表後6個月內，最少提交一份初步回應，並在12個月內提交詳盡的公眾回應。初步回應須明確載列完成詳盡回應的時間表，以及當其時已採取的行動。該等政策局／部門須全面考慮法改會的建議，並提供詳盡的公眾回應，列明接受哪些建議、不接受哪些建議，或哪些建議擬經修改後實施。

7. 在2011年12月20日的事務委員會會議上討論"法改會的職能及工作"時，事務委員會關注到，延遲落實法改會的建議，很可能會削弱建議的有效性及適用性，令成員的努力白費。為確保法改會的建議不會因受到不當阻延而推遲實施，事務委員會向內務委員會建議下文所述的機制，以監察政府在實施法改會所作建議的工作進度，以供內務委員會通過——

¹ 法改會報告書按落實情況分為以下類別：(a)建議已全面落實；(b)建議已部分落實；(c)建議正在考慮或落實中；(d)政府當局不接納建議；及(e)政府當局無意在現階段落實建議。

² 管制人員就審核2015-2016年度開支預算的最初的書面問題而給予的答覆(答覆編號：SJ045)。

- (a) 律政司司長每年(例如在施政報告發表後)提交年報，註明法改會報告書中尚未落實的建議的推行進度；
- (b) 事務委員會將年報轉交其他相關的事務委員會，方便其向相關的法改會報告書負有政策責任的政策局／部門作出跟進；及
- (c) 有關的事務委員會將政府當局對相關法改會報告書的回應納入其待議事項一覽表，日後進行討論時邀請事務委員會委員及所有其他議員參加。

內務委員會在其於2012年3月2日的會議上通過有關機制。根據上述機制，律政司司長向事務委員會提交首份年度報告，以供事務委員會在2013年6月25日的會議上予以考慮。事務委員會於2014年5月27日的會議上，就第二份年度報告進行討論。

事務委員會的討論

8. 事務委員會曾於2013年6月25日及2014年5月27日的會議上，討論有關實施法改會所作建議的事宜。事務委員會委員提出的主要意見和關注，以及政府當局的回應綜述於下文各段。

實施法改會所作建議的進度

9. 委員關注到，政府當局花了很長時間考慮法改會各份報告書所作的建議，致令該等建議隨着時間流逝而變得過時。委員憂慮，延誤實施該等建議會窒礙本地法律體制與全球趨勢接軌，亦會妨礙本地法律體制的整體發展。

10. 政府當局表示，政府當局對有關注要求需要加快落實法改會建議的程序已進行跟進，而法改會亦對監察落實其建議的進度非常重視。自2013年起，報告書的實施進度已經成為法改會每次會議的常設討論議題，相關資料亦已定期上載到法改會的網站，以供公眾閱覽。然而，鑒於所涉及的問題在政策及實際方面的影響，政府當局在實施部分建議時遇到種種困難。舉例來說，就法改會於1996年發表的《無力償債——第二部分：企業拯救及無力償債情況下營商》報告書而言，政府當局表示，社會各界對於《公司條例草案》的涵蓋範圍意見紛紜，因而難以利用該條例草案落實法改會的有關建議。

法改會的資源及工作

11. 鑒於法改會的成員是以自願方式參與有關工作，部分委員認為法改會的人力資源不足，或會延長諮詢過程及研究立法建議的工作。就此，委員建議政府當局考慮尋求撥款，以聘請更多全職人員支援法改會的工作。政府當局表示，當局曾與相關各方討論法改會的資源及效率事宜，以期制定措施，加快法改會的工作。其中一項措施是邀請相關政策局／部門的代表加入法改會轄下的小組委員會，以便能夠在初始階段討論與實施建議有關的政策事宜。

12. 部分委員認為，法改會與政策局／部門各自就相同的主題進行公眾諮詢，是重複工作。他們又建議，法改會應避免研究一些根據外國經驗顯示屬爭議性質的課題，以免浪費資源或引起公眾不實際的期望。

13. 部分委員憂慮，鑒於法改會現時的所有研究課題均由政府當局提出，普羅大眾或會對法改會的獨立性及公正性存疑，而法改會所研究的課題亦可能受到政府干預。

14. 政府當局回應時表示，當局選取課題給法改會研究時，亦會考慮是否有其他機構亦正進行相關研究，或交由政策局研究會否更為有效。除了正式的轉介機制之外，立法會、學術界及市民均可提出法律改革的建議。此外，鑒於法改會的建議可能涉及政策考慮因素，各持份者或會有不同意見，政策局或須進行詳細研究及公眾諮詢，才會向立法機關提交任何法案。

特定法改會報告書的實施情況

法改會於2005年3月發表的"《監護權和管養權——第四部分：子女管養權及探視權》"報告書

15. 在2014年4月22日的事務委員會會議上，討論終審法院首席法官轄下的家事訴訟程序規則工作小組發表的諮詢文件期間，部分委員藉此機會表達了他們對於政府當局尚未實施法改會在2005年3月發表的《監護權和管養權——第四部分：子女管養權及探視權》報告書的不滿。委員認為，在建議改革家事司法制度的程序規則的同時，政府當局亦應考慮法改會報告書所作的建議，並就有關子女管養權及探視權的實質法律提出修訂建議。會議上通過了一項議案，促請政府當局立即跟進法改會在其2005年發表的《子女管養權及探視權報告書》中提出的各項建議。

16. 政府當局回應時表示，勞工及福利局(下稱"勞福局")正積極考慮法改會就子女管養權及探視權所作的建議。鑒於部分建議涉及政策考

慮，政府當局需要審慎考慮該等建議。不過，勞福局已於2012年1月就此課題進行公眾諮詢，以收集不同持份者(包括福利事務委員會)的意見；勞福局亦於2013年7月向福利事務委員會簡介諮詢的結果，以及政府當局擬備立法建議和實施安排的計劃。勞福局現正聯同律政司擬備立法建議，亦參考其他司法管轄區的經驗及本港情況，考慮適當的實施安排。勞福局亦正與司法機構、相關決策局或部門等合作，考慮如何透過行政方式(例如發出指引和提供培訓)推展部分建議。

法改會於2002年7月發表的《規管收債手法》報告書

17. 一名委員察悉，有關規管收債手法的法改會報告書所建議採用的"正面信貸資料"，已透過《2002年個人信貸資料實務守則》落實。該名委員詢問，當局有何理據不接納報告書中其他對規管收債手法(例如纏擾行為)的建議，而這些手法極受公眾關注。

18. 政府當局解釋，實施有關規管收債手法的其他建議會遇到一些運作上的困難。考慮到涉及收債手法的投訴個案數目有所下降，現時亦已有其他法律條文處理收債公司的不良收債行為，政府當局因此不接納此報告書的其他建議。

於2012年5月發表的《集體訴訟》報告書

19. 委員察悉，商界對於有關集體訴訟的建議深表關注。一名委員詢問政府當局會否就此議題進行公眾諮詢。政府當局表示，對於應否實施集體訴訟程序，以及其適用範圍是否只應涵蓋消費者，還是應涵蓋更多人士，社會各界意見紛紜。有鑒於美國保險業及製藥業出現的濫用集體訴訟個案，本港商界非常關注該等程序可能會被濫用。為確保能夠得出持平的意見，律政司轄下已成立一個跨界別的工作小組，負責研究報告書的各項建議。該工作小組已諮詢各相關持份者(包括商界組織)，並會繼續收集各界人士對此課題的意見。政府當局會因應工作小組日後提出的建議，決定未來路向。

法改會持續進行的研究項目的工作進展

20. 部分委員問及有關檔案法及公開資料的法律改革課題的工作進度。他們察悉，法改會已成立兩個小組委員會，分別負責研究有關檔案法及公開資料的課題，部分委員認為，該兩個課題互有關連，故應一併研究。

21. 政府當局表示，就有關檔案法及公開資料的法律改革課題方面，考慮到其他普通法司法管轄區的慣常做法，並經法改會成員詳細討論後，法改會決定由兩個小組委員會進行相關研究。不過，政府當局已

告知兩個小組委員會的主席，若他們日後認為有需要，可將兩個小組委員會合併。

立法會質詢

22. 謝偉俊議員曾於2011年1月26日的立法會會議上，提出一項關於"法律改革建議的落實"的書面質詢。**附錄**載有相關議事錄的超連結。

最新發展

23. 法改會將於2015年7月20日的會議上，向事務委員會提交第三份年報，闡述最新進展。

相關文件

24. **附錄**載有相關文件一覽表。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年7月14日

實施法律改革委員會所作建議的情況

相關文件一覽表

會議	日期	文件
立法會會議	2011年1月26日	會議過程正式紀錄第61至第69頁 (謝偉俊議員提出的書面質詢)
司法及法律事務 委員會	2011年4月19日	法改會提供的資料便覽
	2011年12月20日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	2012年2月27日 (議程第III項)	議程 致內務委員會主席的函件擬稿 會議紀要
內務委員會	2012年3月2日 (議程第VII項)	議程 會議紀要
司法及法律事務 委員會	2013年6月25日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	2014年5月27日 (議程第III項)	政府當局的文件 政府當局就2014年4月22日會議上 通過的議案所作的回應 會議紀要