

二零一七年四月二十四日
討論文件

立法會
司法及法律事務委員會
檢討法律援助輔助計劃

引言

法律援助輔助計劃（「輔助計劃」）因應上一次檢討，已於二零一二年十一月大幅擴大涵蓋範圍，其後，民政事務局邀請法律援助服務局（「法援局」）就輔助計劃再次進行檢討。本文件旨在向委員匯報法援局就進一步擴大輔助計劃的建議，以及政府經考慮最新發展和市民需求後的立場。

建議

2. 在審慎考慮法援局的建議、法律援助（「法援」）的政策目標、輔助計劃的指導原則，以及各相關政策局和部門的意見後，政府決定：

- (a) 接納法援局的建議，擴大輔助計劃至涵蓋下列超過 60,000 元的金錢申索：
 - (i) 持有證券及期貨事務監察委員會（「證監會」）第 1 類（證券交易）、第 2 類（期貨合約交易）或第 8 類（提供證券保證金融資）受規管活動牌照金融中介人的專業疏忽；及
 - (ii) 就銷售證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約時涉及詐騙、欺騙或失實陳述的法律程序；
- (b) 接納法援局的建議，輔助計劃不應擴大至涵蓋向多層大廈業主立案法團提出的申索、針對小型船隻意外的財產申索、少數份數擁有人對物業發展商有關強制售賣大廈單位的申索、信託、有限公司與小股東之間的糾紛、有關銷售商品和提供服務、集體訴訟，以及誹謗和選舉呈請；
- (c) 接納法援局的建議，暫時不就輔助計劃的財務資格限額水平作出變動，並每年監察和檢討限額水平；及
- (d) 把普通法律援助計劃（「普通計劃」）和輔助計劃經濟

審查中可獲資產豁免的年齡限制維持在 60 歲。

理由

輔助計劃的範圍和指導原則

3. 輔助計劃於一九八四年開始運作，是以自負盈虧方式營運的法定法援計劃¹。輔助計劃旨在為財務資源超出普通計劃的法定限額（目前為 290,380 元），但低於輔助計劃的財務資格限額（目前為 1,451,900 元）的人士提供法律支援。
4. 輔助計劃最初只涵蓋涉及人身傷亡的賠償申索，其後於一九九二年擴大至僱員補償申索，並於一九九五年涵蓋因醫療、牙科和法律專業疏忽而提出的申索。在二零一二年十一月，輔助計劃的涵蓋範圍大幅擴大至包括更多類別的專業疏忽申索、關於保險人或其中介人在銷售個人保險產品時涉及疏忽的申索、就售賣已落成或未落成的一手住宅物業而向賣方提出的金錢申索，以及因應勞資審裁處所作裁決而提出上訴的個案中為僱員提供法律代表。
5. 為維持財政穩健，輔助計劃自推行以來，一向集中處理勝訴機會較高和賠償額與訟費比例較佳的案件。輔助計劃主要涵蓋已投保的被告人或可討回賠償機會較高的案件（例如人身傷亡申索和工傷意外案件）。輔助計劃在財政上得以維持，很大程度是因為討回賠償的成功機會高。在考慮輔助計劃可涵蓋的新類別案件時，我們應緊記這項原則，避免把不涉及金錢申索或討回賠償成功率較低和機會較小的案件納入計劃。

擬議擴大輔助計劃的涵蓋範圍

6. 在二零一四年，當我們仍就二零一二年十一月新增的法律

¹ 輔助計劃的運作受《法律援助條例》（第 91 章）（「《條例》」）第 VI 部的條文規管。資助輔助計劃的法律援助輔助計劃基金（「輔助計劃基金」）根據《條例》第 29 條成立。輔助計劃基金的經費，最初是來自獎券基金撥出的 100 萬元種子基金，其後政府於一九九五年和二零一二年分別注資 2,700 萬元和 1 億元，以支持經擴展後的輔助計劃的運作。輔助計劃的收入來源亦包括申請人繳付的申請費、受助人繳付的中期分擔費，以及從勝訴案件討回的賠償中扣除的最後分擔費。截至二零一六年九月底，輔助計劃基金的結餘為 1.93 億元。

程序累積經驗，並評估有關法律程序對輔助計劃基金的影響時，我們已邀請法援局就輔助計劃的涵蓋範圍作新一輪檢討。法援局成立了「擴大輔助計劃工作小組」，負責跟進有關的檢討工作。法援局在檢討輔助計劃時，除了審議擴大輔助計劃的涵蓋範圍是否有必要和可行外，亦考慮到是否涉及金錢申索、申索的勝訴率如何，及是否有希望討回訟費和賠償等事宜。法援局經討論後，建議應循序漸進地擴大輔助計劃的涵蓋範圍，並作出以下的建議：

(a) 法援局支持納入輔助計劃的建議

(i) 獲證監會發牌的相關金融中介人

7. 就金融界而言，輔助計劃現時涵蓋執業會計師專業疏忽的申索和保險人或其中介人在銷售個人保險產品時涉及疏忽的申索。法援局建議輔助計劃應擴大至涵蓋持有證監會第1類（證券交易）、第2類（期貨合約交易）或第8類（提供證券保證金融資）受規管活動牌照金融中介人（統稱為「相關金融中介人」）的專業疏忽。法律規定這些相關金融中介人須持有專業保險。

8. 輔助計劃的主導原則之一，是有關申索應有較高成功討回賠償的機會。考慮到申索可討回訟費的機會和法援局建議應循序漸進地擴大輔助計劃，我們同意現階段應擴大輔助計劃至涵蓋持有證監會第1、2或8類受規管活動牌照的金融中介人。按循序漸進的原則，我們現時沒準備把輔助計劃擴大至涵蓋法律並無規定須持有專業保險的其他金融中介人。

(ii) 有關金融衍生工具的申索

9. 普通計劃於二零一二年十一月擴大至涵蓋就銷售證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約時涉及詐騙、欺騙或失實陳述的金錢申索法律程序²。因此，法援局建議應把同類申索納入輔助計劃。

² 在二零一二年十一月前，考慮到政府不宜動用公帑幫助因參與投機活動而招致損失的人士，《條例》明確豁除涉及證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約的金錢申索法律程序。其後，法援局留意到結構性金融產品在香港日趨普遍，遂在上次於二零一二年完成的檢討中，建議上述申索如在銷售時涉及詐騙、欺騙或失實陳述，應納入普通計劃和輔助計劃。由於關注到以輔助計劃提出這類申索的的賠償額與訟費比例較低，可能影響輔助計劃的財政穩健，因此我們在二零一二年的檢討中修改法例把該等申索納入普通計劃，而沒有將其納入輔助計劃。

10. 根據法律援助署（法援署）的記錄，在二零一二年十一月至二零一六年十二月期間，該署的普通計劃共收到八宗與這類法律程序相關的申請，而沒有批出任何法援證書³。在進行是次輔助計劃檢討時，我們參考了過去四年把這類申索納入普通計劃的經驗，認為把有關申索納入輔助計劃的建議，不大可能對輔助計劃的財政穩健狀況造成重大影響，因此支持法援局的建議。

(b) 不獲法援局支持的其他建議

11. 法援局不建議把以下類別的個案納入輔助計劃。法援局的意見和我們的回應如下：

(i) 向多層大廈業主立案法團提出的申索

12. 法援局知悉社會人士對圍標問題甚表關注，並曾研究應否由輔助計劃提供法援，以協助個別業主對抗業主立案法團的不當行為。不過，法援局認為，倘若把這類申索納入輔助計劃，或會令人以為輔助計劃特別優待向法人團體提出的申索，因為在沒有業主立案法團的情況下，有關申索將不會獲得輔助計劃的援助。此外，圍標問題未必涉及金錢申索。由於《競爭條例》(第619章)已經全面生效，而競爭事務委員會亦已展開「打擊圍標 全城目標」的活動，法援局建議暫時不應把向多層大廈業主立案法團提出的申索納入輔助計劃，而有關議題可在適當時候再次探討。我們對法援局的建議沒有異議。

(ii) 針對小型船隻意外的財產申索

13. 輔助計劃已涵蓋引致人身傷害的小型船隻意外。由於純粹因財物損毀申索的機會極小，而且就算發生，船主的保險人亦會保障投保客戶的利益，因此，法援局不建議把輔助計劃擴展至涵蓋涉及財物損毀申索的小型船隻意外。我們對法援局的建議並無意見。

(iii) 少數份數擁有人對物業發展商有關強制售賣大廈單位

14. 輔助計劃以自負盈虧的方式營運，並會從討回的賠償中扣除分擔費作為輔助計劃基金款項。由於土地審裁處發出的強制售

³ 在收到的八宗申請中，七宗未能通過案情審查，餘下一宗未能通過入息審查。

賣令一般不涉及金錢申索，法援局認為少數份數擁有人對物業發展商有關強制售賣大廈單位提出的申索，不符合輔助計劃的原則，故不應納入輔助計劃。我們同意法援局的建議。

(iv) 信託

15. 從法援局的研究結果可見，一般而言，任何人士均可被委任為信託的受託人。如受託人是專業人士（例如律師），有關申索已由「專業疏忽」所涵蓋。如受託人並非專業人士，則難以確保能否收回有關訟費和賠償。我們亦留意到，信託的設立可有各種的不同形式，而向違反信託規定的信託人所採取的行動亦未必涉及金錢申索，因此我們並不反對法援局的建議（即不把輔助計劃擴大至涵蓋對違反信託的受託人提出的申索）。

(v) 有限公司與小股東之間的糾紛

16. 法援局建議涉及有限公司與其股東之間有關其個別權益爭議的申索，不應列入輔助計劃，因為普通計劃明確豁除此類申索⁴，而且這類個案亦未必與金錢申索有關。這類爭議一般來說是小股東所作的投訴，包括股息低或沒有股息、攤薄股份、被排除在董事局外、或有關公司拒絕提供財務報表、召開大會。我們並不反對法援局的建議。

(vi) 銷售商品和提供服務

17. 由於政府已訂立《商品說明條例》（第 362 章），禁止商戶以不良營商手法對待消費者，法援局建議暫時不把與銷售商品和提供服務有關的申索納入輔助計劃。我們日後如再考慮此議題，必須注意這類申索與輔助計劃下的其他類別法律程序（例如人身傷害和僱員補償）比較，勝訴率普遍較低，而且訟費與賠償額比例也偏高；如把這類申索納入，可能會損害輔助計劃的財政穩健狀況。

(vii) 集體訴訟

18. 法援局留意到，集體訴訟可透過不同的方式進行，即可由

⁴ 根據《條例》附表 2 第 2 部第 11(c)條的規定，這類申索屬普通計劃下不在法援範圍內的法律程序，因為這類申索並不符合法援的政策目標。一間公司內小股東與大股東之間的爭議，不被視為值得使用公帑資助的案件。

一名或多名具名的原告人以「集體」名義，代表一羣人或多個企業就受到相同的傷害或損失提出申索。法援局認為，待有關集體訴訟的法例制訂後，應積極考慮把這類訴訟納入輔助計劃。此外，法援署署長（「署長」）亦應有權酌情向合適的集體訴訟案件批予法援，以靈活應對不斷變化的情況或環境。

19. 集體訴訟工作小組⁵（工作小組）及其轄下的小組委員會現正討論擬議集體訴訟計劃的細節。鑑於目前未有任何擬議改革以准許集體訴訟，我們認為現時考慮其財政安排，屬言之尚早。

(viii) 訹謗訴訟和選舉呈請

20. 普通計劃明確豁除誹謗訴訟和選舉呈請，因為該等案件不被視為值得由公帑資助⁶。研究結果亦顯示，海外司法管轄區一般不把該兩類案件納入法援的涵蓋範圍⁷。對於法援局提出不應把輔助計劃擴大至包括該兩類案件的建議，我們沒有異議。

財務資格限額

21. 在二零一一年五月，根據在二零零八年進行審訊的輔助計劃案件平均法律費用，輔助計劃的財務資格限額由 488,400 元大幅提高至 1,300,000 元。因應行政長官會同行政會議於一九九九年七月所作決定，財務資格限額每年均會按照一般物價變動情況進行檢討，以便更妥善維持有關限額的實際價值。有關限額亦應

⁵ 工作小組是由律政司設立的跨界別工作小組，並由法律政策專員擔任主席，成員來自私營機構、相關政府政策局和部門（即商務及經濟發展局、民政事務局和法援署）、兩個法律專業團體和消費者委員會，負責研究法律改革委員會《集體訴訟報告書》的建議，並就如何推展有關工作向政府提交建議。此外，工作小組亦有一名來自司法機構的代表，負責從與法庭運作配合的角度提供意見。

⁶ 正如《條例》附表 2 第 2 部分第 1 及 4 段所述，不在法援範圍內的法律程序包括誹謗（遭指控誹謗的反申索抗辯除外），以及因立法會和區議會選舉而引發的選舉呈請（如呈請人聲稱涉及違反《香港人權法案條例》（第 383 章）或抵觸《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定則除外）。

⁷ 所得的資料顯示，英格蘭和威爾斯、新南威爾斯、維多利亞州、新西蘭、北愛爾蘭、安大略省、蘇格蘭和新加坡等地，一般沒有把選舉呈請納入法援的範圍。至於誹謗訴訟，安大略省、維多利亞州和新加坡均沒有為該類案件提供法援。除了在特別或例外的情況下，英格蘭和威爾斯、新南威爾斯、北愛爾蘭和蘇格蘭一般也不會為誹謗訴訟提供法援。

每兩年檢討一次，以計及訟費的變動⁸。輔助計劃的財務資格限額在二零一三年六月和二零一五年七月分別進一步提高至1,348,100元和1,451,900元，以計及在參照期內丙類消費物價指數的變動。

22. 法援署的資料顯示（見附件），在二零零九至二零一四年期間，經審訊並有裁決的外判輔助計劃案件的平均法律費用變化不大。有見及此，法援局認為現階段無須就輔助計劃的財務資格限額水平作出變動，但建議繼續監察和每年檢討限額水平。我們同意法援局的建議，並會繼續每年檢討財務資格限額。

與年齡有關而於資產審查享有資產扣減

23. 普通計劃和輔助計劃的現有財務資格限額分別為290,380元和1,451,900元。申請人的財政資源按以下公式計算：

$$\text{每月可動用收入}^9 \times 12 \text{個月} + \text{可動用資產}^{10}$$

由二零一一年五月開始，考慮到長者一般缺乏賺取收入的能力和預期收入將會遞減，我們向長者申請人提供在計算其可動用資產時較優厚的安排，推出了扣減款項的措施，以更妥善保障長者市民尋求公義的權利。如年滿60歲人士就普通計劃或輔助計劃遞交申請，一筆相等於普通計劃的財務資格限額（即290,380元）的款額，將不會視為其資產計算。

24. 我們曾經研究應否調整可於經濟審查享有資產扣減的年齡限制。法援局建議把年齡限制降至55歲，以便更妥善保障長者的資產，避免在他們臨近退休並難以賺回所耗款額時，因訴訟而消耗資產。不過，有鑑於延遲退休年齡的環球趨勢，包括政府由

⁸ 在進行兩年一度財務資格限額檢討時，我們曾向兩個法律專業團體、司法機構和法援署查詢訟費資料。由於兩個法律專業團體並無有關私人訟費的統計資料，而司法機構和法援署的統計資料又未能代表整體的訟費，因此這兩年一度檢討自二零零零年推行以來，從未因應有關檢討而調整財務資格限額。

⁹ 每月可動用的收入是指申請人的總收入減去某些許可扣減項目後所得的每月淨收入。可扣減的項目包括租金、差餉和供申請人本人和其受養人支付生活開支的法定豁免額。

¹⁰ 可動用資產包括一切資本資產，例如：現金、銀行存款、珠寶、古董、股票、股份和物業。不過，有些資產不會計算在申請人的資產內，例如：申請人的自住物業，傢俬和用具、衣物，以及營生工具。

二零一五年六月一日起把公務員文職職系人員的退休年齡由 60 歲延至 65 歲，而且參考過各項以長者為對象的政府政策和服務的合資格年齡後，我們認為並無強烈理據降低該年齡限制。因此，我們建議現行 60 歲的年齡限制維持不變。

諮詢

25. 法援局轄下的「擴大輔助計劃工作小組」在制訂建議時，重新審議了在上次檢討中未獲採納的建議，並考慮了在司法及法律事務委員會（「事務委員會」）過往的會議上提出的意見和兩個法律專業團體表達的意見。民政事務局在制訂上述建議方案時，已就法援局的建議諮詢相關政策局和部門。我們亦邀請相關政策局將本文件交予將納入輔助計劃涵蓋範圍的金融中介人的業界團體，以作參考。

對財政的影響

26. 過去三個財政年度，有關輔助計劃基金的財政狀況載於附件。截至基金在上個財政年度結束時（即二零一六年九月三十日），基金結餘為 1.93 億元，該年度所得的收入為 800 萬元，而開支則為 400 萬元。基金的財政狀況大致穩健。

27. 參考了輔助計劃在二零一二年經擴大後涵蓋的新增個案類別¹¹ 和根據普通計劃提出的衍生工具申索¹² 的申請數目，預計有關擴大涵蓋範圍的建議並不會對基金造成重大影響，現時無須向基金作進一步注資。因擬議擴大涵蓋範圍而新增的申請對財政的影響，以及為處理和監察有關申請而增加的工作量，會由法援署的現有資源承擔。

¹¹ 自二零一二年十一月擴大輔助計劃以來，輔助計劃就所涵蓋的新增個案類別共收到七份申請，並批出四張法援證書。

¹² 由二零一二年十一月起獲納入普通計劃的衍生工具申索共有八宗申請，全部均未獲批法援證書。在該八宗申請中，其中一宗因為未能通過經濟審查而被拒，而該申請者的財務資源在輔助計劃的財務資格限額內；其餘申請則因為未能通過案情審查而被拒。

未來路向

28. 我們會進行立法工作¹³以落實有關擴大輔助計劃的建議，以期在二零一七至一八立法年度向立法會提出法例修訂。

背景

29. 法援局是於一九九六年根據《法律援助服務局條例》(「《法援局條例》」)(第 489 章)成立的法定團體，負責監督由法援署提供的法援服務，以及就法援政策向行政長官提供意見。法援局主席為非官方人士¹⁴，另有八名成員¹⁵，並由署長出任當然成員。

30. 在二零一二年十一月大幅擴大輔助計劃的範圍後，法援局應政府的邀請，成立了「擴大輔助計劃工作小組」以跟進檢討。在檢討期間，工作小組考慮了各持分者(包括事務委員會)提出的意見，並於二零一五年七月諮詢兩個法律專業團體。法援局於二零一六年七月向行政長官提交建議。

31. 輔助計劃是自負盈虧的計劃，資金來自申請費、中期分擔費、從勝訴案件為受助人討回的賠償中扣除的最終分擔費，以及根據或憑藉惠及受助人的繳付訟費命令或繳付訟費協議而收回的訟費。輔助計劃的基本理念是敗訴訴訟人的損失會由勝訴訴訟人的分擔費用補足，以確保計劃能維持財政穩健。第 I 類訴訟包括人身傷亡、僱員補償和就勞資審裁處所作裁決而提出的上訴中，為僱員提供法律代表；這些訴訟與個人的生計有密切關係，而一般訴訟風險較低，屬「較為值得獲援助」的個案。第 II 類訴訟包括專業疏忽、保險人或其中介人有關個人保險產品的疏忽和向一手住宅物業賣方提出的金錢申索。輔助計劃的主要運作和財政數據載於附件。

32. 在二零一二年擴大輔助計劃的涵蓋範圍時，因應新增法律

¹³ 為擴大輔助計劃的涵蓋範圍，我們須修訂《條例》的附表 3(須經立法會先審議後訂立的程序通過的附屬法例)。我們亦須修訂《法律援助規例》(第 91A 章)和《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》(第 91B 章)，為經擴大的輔助計劃訂定新增個案類別而要徵收的申請費、中期和最終分擔費比率，並擬備一份生效日期公告(須經先訂立後審議的程序通過的附屬法例)。

¹⁴ 根據《法援局條例》，主席不能是大律師或律師，或與律師行業有任何直接連繫的人士。現任法援局主席是李家祥博士。

¹⁵ 包括兩名大律師成員、兩名律師成員和四名業外成員。

程序的複雜性和風險狀況，法援局建議就已有和新增職業的專業疏忽申索，以及其他新增個案類別（僱員就勞資審裁處上訴的申索除外），劃一並增加申請費和分擔費的比率。考慮到輔助計劃自負盈虧的設計和須維持財政穩健，涉及醫療、牙科和法律專業疏忽的申索的法律程序被歸入第 II 類訴訟，申請費和分擔費的比率與新增的民事法律程序一樣。

33. 第 I 類訴訟的申請費為 1,000 元，而第 II 類訴訟的申請費為 5,000 元，費用將不獲發還。第 I 類訴訟的中期分擔費為普通計劃財務資格限額的 25%，而第 II 類訴訟的中期分擔費則為受助人財務資源的 10%，或普通計劃財務資格限額的 25%，金額以較高者為準。

徵詢意見

34. 請委員備悉檢討結果。

**民政事務局
法律援助署
二零一七年四月**

附件

法律援助輔助計劃

A. 法律援助輔助計劃（輔助計劃）下申請和批出證書數目

年份	申請數目	批出證書數目
2014	238	175
2015	211	169
2016	225	164

B. 經審訊並有裁決的輔助計劃外判案件的平均法律費用

年份	平均法律費用
2009	\$577,229
2010	\$308,026
2011	\$582,161
2012	\$766,618
2013	\$643,778
2014	\$728,869
2015	\$470,061
2016	\$733,843

C. 輔助計劃基金的財政狀況

財政年度完結日	2014 年 9 月 30 日 (百萬元)	2015 年 9 月 30 日 (百萬元)	2016 年 9 月 30 日 (百萬元)
收入	6.0	7.9	8.0*
申請費	0.11	0.08	0.06
分擔費	3.04	5.13	5.23
利息	2.85	2.67	2.70
支出	5.6	5.6	4.1*
基金結餘	186.8	189.1	193.0*

* 於 2016 年 9 月 30 日完結的財政年度的數據有待審計而有可能會更改。