

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)817/16-17(04)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

**立法會秘書處為 2017 年 4 月 24 日會議
擬備的最新背景資料簡介**

檢討法律援助輔助計劃

目的

此文件載述有關檢討法律援助輔助計劃("輔助計劃")的背景資料，並綜述司法及法律事務委員會("事務委員會")自 2010-2011 年度會期以來就此課題進行的討論。

背景

政府的法律援助政策及架構

2. 《基本法》第三十五條規定，香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或在法庭上為其代理和獲得司法補救。《公民權利和政治權利國際公約》("《公約》")第十四(一)條保證所有人在刑事及民事的法律程序中有權獲得公正審問。《公約》第十四(三)條進一步規定，任何人若被控刑事罪，"法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如無資力酬償，得免付之。"《香港人權法案條例》(第 383 章)已將《公約》中適用於香港的條文納入香港法律。

3. 政府法律援助政策的目標，是確保所有具合理理據在香港法院提出訴訟的人，不會因缺乏經濟能力而無法行事¹。

¹ 立法會 CB(4)658/14-15(03)號文件。

4. 於 1967 年制定的《法律援助條例》(第 91 章)訂明管理法律援助的法律架構。法律援助由法律援助署("法援署")根據普通法律援助計劃("普通計劃")及輔助計劃提供。根據《法律援助條例》，申請人必須通過經濟審查及案情審查，才合資格獲得法律援助。

5. 法律援助服務局("法援局")於 1996 年 9 月 1 日根據《法律援助服務局條例》(第 489 章)成立，負責監督法援署提供法律援助服務的事宜，並就法律援助政策向政府提供意見。

輔助計劃

6. 輔助計劃於 1984 年推出，是一項財政自給的計劃，旨在為中產人士提供法律援助。該計劃最初只適用於人身傷亡的賠償申索，其後於 1991 年擴及僱員補償申索，並於 1995 年涵蓋醫療、牙科及法律專業疏忽申索²。該計劃的涵蓋範圍在 2012 年 11 月大幅擴大至包括更多類別的專業疏忽申索、就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。2012 年 12 月，政府獲得立法會財務委員會批准，向法律援助輔助計劃基金("輔助計劃基金")注資 1 億元，以支持輔助計劃於擴大涵蓋範圍後的運作³。

7. 據政府當局所述，一直以來，決定輔助計劃涵蓋範圍的主導原則為個案值得優先接受公帑資助，因涉及對個人而非涉及商業機構或一個組群的市民的重大傷害或不公，亦即從社會角度來看，值得給予援助，以及涉及金錢申索和具有良好的勝訴機會⁴。

8. 政府當局表示，輔助計劃的財務資格限額會定期調整，以反映丙類消費物價指數的變動和法律援助申請人財務資格等因素的變更。為使更多人可獲得法律援助服務，經全面檢討後，輔助計劃的財務資格限額於 2011 年 5 月大幅提高，由 488,400 元調高至 1,300,000 元。在 2015 年 7 月，經立法會同意，輔助計劃的財務資格限額進一步由 1,348,100 元上調至 1,451,900 元，以反映丙類消費物價指數的變動⁵。

² 立法會 CB(2)600/11-12(01)號文件。

³ 見附註 1。

⁴ 見附註 2。

⁵ 立法會 CB(4)485/15-16(04)號文件。

事務委員會過往的討論

9. 下文各段綜述自 2011 年以來委員在事務委員會會議上就有關輔助計劃的事宜提出的主要意見和關注事項。

擴大輔助計劃的範圍

10. 為回應委員長久以來一直籲請當局擴大輔助計劃的範圍，政府當局於 2011 年 3 月 28 日舉行的事務委員會會議上建議把輔助計劃的範圍擴大至涵蓋多種專業疏忽申索、就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。

11. 委員對政府當局擴大輔助計劃範圍的建議表示歡迎，但有委員對政府當局以由銷售商品及提供服務所引起的申索勝算低而訟費與損害賠償比率高為理由，決定不將其納入輔助計劃表示反對。政府當局解釋，考慮到此類申索所涉賠償金額一般不大，而所涉訟費卻往往遠超賠償額，同時這些申索的成功率偏低，故此政府當局無意將輔助計劃擴大至涵蓋此類申索。

12. 關於部分委員關注到少數份數業主針對物業發展商有關強制售賣大廈單位的申索並不屬輔助計劃涵蓋範圍的問題，政府當局強調，在考慮有關事宜時，須緊記輔助計劃自負盈虧的原則。鑒於強制售賣單位個案並不涉及金錢價值，而觀乎土地審裁處過往作出的裁判，批出強制售賣令的成數甚高，政府當局預期，獲批法援的少數份數業主很可能會敗訴並須承擔全數訟費。

13. 委員察悉，關於證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約的金錢申索，現階段政府當局不擬將輔助計劃的範圍擴大至涵蓋衍生工具的申索，但當局會就修訂《法律援助條例》進行研究，以期將對銷售證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約時涉及欺詐、失實陳述/欺騙情況提出的金錢申索納入普通計劃的涵蓋範圍。

14. 香港大律師公會("大律師公會")歡迎政府當局擴大輔助計劃範圍的建議，但認為仍有很多須予改進的地方。大律師公會對政府當局決定不將輔助計劃擴及就財物損毀向多層大廈業主立案法團提出的申索表示失望，並建議應進一步擴大輔助計劃的範圍，以涵蓋更多類型的案件，例如針對獨立財務顧問的申索，以及一如雷曼兄弟案所顯示的關於證券、貨幣期貨或其他期貨合約的衍生

工具的金錢申索等。此外，大律師公會並不認同政府當局以勝算高、損害賠償額與訟費比率亦高的個案，為輔助計劃的協助目標的指導原則。香港律師會("律師會")大體贊同大律師公會的意見，惟認為大律師公會的建議可以較為循序漸進的方式推行。

15. 政府當局於 2011 年 12 月 20 日及 2012 年 7 月 10 日的事務委員會會議上，進一步簡報當局推行有關擴大輔助計劃的立法建議的工作及當局對其他相關建議的意見。委員大體支持及早落實該等立法建議，但認為是項擴大輔助計劃並不足夠。大律師公會認為應進一步擴大輔助計劃的範圍，以涵蓋下述個案：包括地產代理在內的更廣泛類型的專業疏忽、衍生工具的金錢申索、向業主立案法團提出的申索、有關小型船隻意外的財產損毀申索、少數份數業主就強制售賣樓宇單位向物業發展商提出的申索、有關信託的申索、涉及有限公司與其小股東之間的爭議的申索、涉及銷售商品及提供服務的申索，以及集體訴訟。

16. 有委員注意到，有關金融市場衍生工具產品的大部分爭議均涉及不當銷售、失實陳述或甚至詐騙；若消費投資者曾被誤導購買此類產品，但無法獲得法律援助以透過法庭作出申訴，實屬不公平，因此，該名委員亦促請政府當局採取適當行動，把衍生工具的金錢申索納入輔助計劃的涵蓋範圍。

17. 政府當局回應時表示，待經擴大的輔助計劃開展後，政府當局會監察就新增法律程序提交的申請及有關個案對輔助計劃基金的影響，並會邀請法援局根據所得的經驗，進一步檢討輔助計劃的涵蓋範圍。

18. 擴大輔助計劃範圍的立法修訂已於 2012 年 11 月 30 日實施，不過，部分委員及兩個法律專業團體繼續促請當局進一步擴大輔助計劃的涵蓋範圍，以滿足"夾心階層"尋求公義的需求。政府當局於 2014 年 6 月 24 日的事務委員會會議上表示，法援局已成立工作小組，進一步檢討輔助計劃的涵蓋範圍。

19. 在 2015 年 3 月 23 日的事務委員會會議上，兩個法律專業團體促請法援局盡快制定完成檢討擴大輔助計劃的時間表，並希望法援局先行徵詢其意見，然後才向政府提出建議。有委員表示，鑒於輔助計劃是一項財政自給的計劃，而法援署就評核輔助計劃下的申請進行案情審查時，採用了十分嚴謹的準則，他認為沒有理由不能進一步擴大輔助計劃的涵蓋範圍，藉以改善尋求司法公義的渠道。應委員要求，政府當局答應在適當時候向事務委員會提交有

關檢討輔助計劃範圍的進度報告。

調整輔助計劃的財務資格限額

20. 委員長久以來均認為普通計劃及輔助計劃的財務資格限額過低並應進行檢討。輔助計劃的財務資格限額曾於 2011 年 5 月向上調整，但律師會在 2012 年 7 月 10 日的事務委員會會議上仍然表示，輔助計劃的財務資格限額過低，剔除了大部分"夾心階層"人士。鑒於律師會提出的意見，有委員詢問，政府當局會否研究訴訟人的訟費，以反映財務資格限額的適當水平。政府當局表示，就法律援助申請人財務資格限額進行的新一輪檢討工作將於 2012 年年底展開，而財務資格限額其後亦會定期作出檢討。

21. 在 2015 年 2 月 16 日的事務委員會會議上，有委員提出法援署應檢討評定申請人財務資源的方法。有委員指出，現時釐定申請人的財務資源時，即使申請人已經與配偶分居，亦會包括申請人配偶的財務資源。另一個例子是，在審批關乎遺囑認證個案的申請時，法援署會評核相關遺產的所有受益人的財務資源。因此，舉例而言，在 5 名受益人之中，只有其中一人的財務資源超逾普通計劃或輔助計劃的財務資格限額，其法律援助申請亦會被拒。

22. 在 2015 年 3 月 23 日的事務委員會會議上，有委員亦認為評定申請人的財務資源時將申請人配偶的財務資源計算在內，做法並不合理。政府當局回應時表示，評定申請人財務資源時將申請人配偶的財務資源計算在內，是合理做法，因為申請人若勝訴，其配偶亦會受惠於循法律程序追討所得的補償或賠償(如有的話)。政府當局補充，許多海外司法管轄區均採用家庭入息評定法援申請人的財務資源。

最新情況

23. 委員察悉，法援局已完成輔助計劃的檢討工作，並已提交建議供政府考慮。政府當局將於 2017 年 4 月 24 日的事務委員會會議上匯報檢討輔助計劃的工作。

相關文件

24. 載於立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2017 年 4 月 19 日

檢討法律援助輔助計劃

相關文件一覽表

會議日期	會議	會議紀要/文件	立法會文件編號
2011 年 3 月 28 日	司法及法律 事務委員會	政府當局題為"檢討法律援助輔助計劃"的文件	CB(2)1320/10-11(01) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ajls/papers/aj0328cb2-1320-1-c.pdf
		香港大律師公會的意見書 (只備英文本)	CB(2)1373/10-11(01) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ajls/papers/aj0328cb2-1373-1-ec.pdf
		立法會秘書處擬備題為 "擴大法律援助輔助計劃"的 背景資料簡介	CB(2)1332/10-11(04) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ajls/papers/aj0328cb2-1332-4-c.pdf
		會議紀要	CB(2)259/11-12 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ajls/minutes/aj20110328.pdf
2011 年 12 月 20 日		政府當局題為"進一步擴大 法律援助輔助計劃"的文件	CB(2)600/11-12(01) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/papers/aj1220cb2-600-1-c.pdf
		立法會秘書處擬備題為 "進一步擴大法律援助輔助 計劃"的最新背景資料簡介	CB(2)624/11-12(06) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/papers/aj1220cb2-624-6-c.pdf
		會議紀要	CB(2)1932/11-12 http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/minutes/aj20111220.pdf
2012 年 7 月 10 日		政府當局題為"進一步擴大 法律援助輔助計劃"的文件	CB(2)2458/11-12(01) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/papers/aj0710cb2-2458-1-c.pdf

會議日期	會議	會議紀要/文件	立法會文件編號
		立法會秘書處擬備題為"進一步擴大法律援助輔助計劃"的最新背景資料簡介	CB(2)2541/11-12(01) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/papers/aj0710cb2-2541-1-c.pdf
		香港大律師公會的意見書(只備英文本)	CB(2)2549/11-12(01) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/papers/aj0710cb2-2549-1-ec.pdf
		香港律師會 2012 年 7 月 9 日發出的函件(只備英文本)	CB(2)2549/11-12(02) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/papers/aj0710cb2-2549-2-ec.pdf
		會議紀要	CB(2)2876/11-12 http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/minutes/aj20120710.pdf
		政府當局題為"法律援助服務局就法律援助的獨立性所提出的建議"的文件	CB(4)822/13-14(05) http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ajls/papers/aj0624cb4-822-5-c.pdf
2014 年 6 月 24 日		香港大律師公會有關"設立一個獨立的法律援助管理局的需要及好處"的意見書(只備英文本)	CB(4)/854/13-14(01) http://www.legco.gov.hk/yr13-14/english/panels/ajls/papers/aj0624cb4-854-1-e.pdf
		政府當局題為"檢討法律援助輔助計劃及推行為無律師代表訴訟人提供法律意見的兩年期試驗計劃的進度報告"的文件	CB(4)822/13-14(06) http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ajls/papers/aj0624cb4-822-6-c.pdf
		立法會秘書處擬備題為"有關落實旨在加強法律援助署的管治及運作透明度的措施"的背景資料簡介	CB(4)822/13-14(07) http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ajls/papers/aj0624cb4-822-7-c.pdf
		會議紀要	CB(4)94/14-15 http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ajls/minutes/aj20140624.pdf

會議日期	會議	會議紀要/文件	立法會文件編號
2015 年 2 月 16 日		政府當局題為"《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》(第 91B 章)擬議修訂及調整普通法律援助計劃和法律援助輔助計劃財務資格限額"的文件	CB(4)493/14-15(04) http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ajls/papers/ajls20150216cb4-493-4-c.pdf
		會議紀要	CB(4)743/14-15 http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ajls/minutes/ajls20150216.pdf
2015 年 3 月 23 日		政府當局題為"法律援助署提供的法律援助及為法律援助受助人委派律師的安排"的文件	CB(4)658/14-15(03) http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ajls/papers/ajls20150323cb4-658-3-c.pdf
		立法會秘書處擬備題為"法律援助署提供的法律援助及為法律援助受助人委派律師的安排"的背景資料簡介	CB(4)658/14-15(04) http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ajls/papers/ajls20150323cb4-658-4-c.pdf
		會議紀要	CB(4)1205/14-15 http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ajls/minutes/ajls20150323.pdf

立法會秘書處
議會事務部 4
2017 年 4 月 19 日