

2017年12月20日
討論文件

立法會司法及法律事務委員會

改良香港法律改革委員會的運作模式

目的

1. 本文件旨在向各委員簡介由香港法律改革委員會（以下簡稱“法改會”）就考慮不同方案，以提高其效率及改善其運作所進行的研究（以下簡稱“法改會研究”）的初步結果。此法改會研究的工作包括檢視其他司法管轄區不同法律改革機構的經驗。謹請各委員就該項研究所提出的方案及初步結論發表意見，以協助律政司考慮未來路向。

背景

(a) 引言

2. 在秉行司法公義方面，法改會在發展及推動有效的法律改革發揮重要作用。法改會是在1980年成立的非法定諮詢機構，其職權範圍是研究由律政司司長（作為當然主席）或終審法院首席法官（作為法改會當然成員）轉介的法律課題，以考慮如何改革有關法律。法改會研究任何一個課題，均旨在探討某特定範疇的法律，並（如適當的話）會向政府提出深思熟慮的建議。

3. 由於有關法律改革程序沿用已一段時間，我們認為檢討有關程序，以期研究可提高法改會的效率和改善其運作的可供考慮方案，會是合宜之舉。法改會研究旨在借鑑其他司法管轄區不同法律改革機構的經驗，從而考慮是否應改善法改會的結構和運作；如有此需要，則找出可行的改革措施和方案。

(b) 法律改革的一般情況

4. 在一個矢志維護法治的現代社會，有效的法律改革¹發揮重要作用。隨着社會持續發展，我們的法律也必須進行修改，以切合社會的需要。普通法司法管轄區的法律改革一般以不同方式進行，包括：

- (1) 通過立法機關進行——但以此方式進行的法律改革，往往會限於政府在政治上或社會上的特定優先事宜，而不是屬於有系統的法律改革；²
- (2) 通過司法先例進行——“這須視乎是否碰巧出現合適的案件以作判決”；³
- (3) 在一些司法管轄區，通過“專業法律改革”的過程，由專門為此目的而設立的专业獨立法律改革機構進行；⁴ 及
- (4) 透過他方包括專責審裁處（例如反歧視審裁處）、專責機構（例如環保機構）、皇家委員會及研究委員會，或“私人顧問及社運人士”的工作進行。⁵

5. 在這些法律改革來源中，幾乎每一主要普通法司法管轄區都有某種專門負責法律改革工作的機構，但它們在結構、流程和可獲資源上有很大差異。在一些司法管轄區，法律改革機構是法規的產物，而另一些則可能在政府法律部門裏或在行政基礎上運作。有些法律改革機構有資源委任受薪的全職委員，有些則由非全職的義務成員組成，還有一些是通過政府與地方法律專業機構及法律學院等的合作來運作的。

¹ 以香港的背景而言，一般被理解為“協助制訂清晰、易用和公正的法律，並且配合現今香港社會和經濟多變的需要而持續進行的法律改革……”：見 Michael Tilbury, Simon N M Young and Ludwig Ng, “Chapter 1: Law Reform Today” in Michael Tilbury, Simon N M Young and Ludwig Ng (eds), *Reforming Law Reform: Perspectives from Hong Kong and Beyond* (2014 年，香港大學出版社)，第 3 頁。

² 同上，第 4 頁。

³ 同上，第 3 頁。

⁴ 同上，第 4 至 7 頁。

⁵ 同上，第 7 頁。作者再寫道：“很多這些機構會製備諮詢文件及進行公眾諮詢，並且一般會採用一些法律改革委員會已先行採用的做法”：同上。

(c) 香港的情況

6. 有意見指出，香港的法律改革機構在推行有效的法律改革方面是否合適，是一個特別重要的議題：

“香港的法制和獨立的司法制度常被稱作香港競爭優勢的基石，甚至可說是唯一的基石，……法制內的法律若不足以處理當前的問題，該優勢將被削弱。”⁶

7. 香港的法律改革倡議，實際上主要來自政府決策局及部門。⁷ 但法改會可在下列情況發揮重要作用：

- (1) 有關課題不完全屬於政府某個決策局的職責範圍；
- (2) 有關課題所涉及的問題不屬於政府日常的工作範圍；及
- (3) 有關課題需要由具法律專長的人士全職負責檢討。

8. 在建議改革以配合社會發展的同時，法改會也不時可以擔當領導角色，為香港帶來重大的社會改變，例子包括有關同性戀、非婚生地位、離婚，以及（可能在不久將來）有關子女管養權的法律的改革。⁸ 在每一課題上，法改會的報告書可以說是大大改變了社會大眾的思維和認知。即使沒有建議作出立法修訂，或建議不被政府接納或沒有落實或只部分落實，法改會的報告書已促使公眾就重要的課題進行公開辯論（否則有關辯論本來或許不會進行），以致將來可能因此而作出進一步的改革（這方面的例子有預設醫療指示及器官捐贈、纏擾行為及收債手法）。⁹

⁶ 同上，第 3 頁。

⁷ 黃仁龍（前律政司司長），“Chapter 3: Sources and Channels of Law Reform in Hong Kong” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，同上，第 44 頁。

⁸ 即在以下法改會報告書發表後：《有關同性戀行為之法律》（1983 年 6 月）（由《刑事罪行（修訂）條例》（1991 年第 90 號條例）落實）；《非婚生子女問題》（1991 年 12 月）（由《父母與子女條例》（1993 年第 17 號條例）落實）；《離婚理由及結婚三年之內申請離婚的時間規限》（1992 年 11 月）（由《婚姻訴訟（修訂）條例》（1995 年第 29 號條例）落實）；及《子女管養權及探視權》（2005 年 3 月）（勞工及福利局現正擬備《子女法律程序（父母責任）條例草案》草稿，以按照法改會報告書的建議，在涉及管養權的法律程序中引入共同父母責任模式）。

⁹ 見以下法改會報告書《醫療上的代作決定及預設醫療指示》（2006 年 8 月）、《纏

----- 9. 有關法改會及其運作的概覽見附件 1。

(d) 自 2010 年以來在香港的相關發展

(i) 媒體評論

10. 近年來，有不同人士呼籲香港應“改革法改”（即改革法律改革的過程¹⁰）。舉例來說，以下在 2010 年後期發表的文章，¹¹ 強調了兩個主要問題：

- (1) “香港法改會沒有全職委員，報告書有時需要很長時間才能完成”；¹² 及
- (2) 當法改會發表報告書後，“政府當局往往沒有及時採取行動來落實報告書的建議，或沒有就建議及時作出回應。”¹³

11. 事情後來有了不同的發展。

(ii) 政府的指引

12. 翌年十月，政府向其決策局及部門發出一套指引，以推動加快有系統地落實法改會建議。簡言之，該指引要求對法改會報告書負有政策責任的決策局或部門，應“在切實可行的情況下盡快”向律政司司長（作為法改會的主席）

擾行為》（2000 年 10 月）及《規管收債手法》（2002 年 7 月）。

¹⁰ Michael Tilbury, Simon N M Young and Ludwig Ng, “Chapter 1: Law Reform Today” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，同上，第 3 頁。

¹¹ 例如見（引述於 Tilbury, Young and Ng，同上，註腳 57）：L Ng, “Law for the Times”，《南華早報》（2010 年 9 月 29 日）及“Reforming Law Reform”，*Hong Kong Lawyer*（2010 年 12 月）；M Ng, “Treatment of Custody Overlooks Child’s Rights”，《南華早報》（2010 年 12 月 20 日）；A Wong, “Series of Law Reform Ideas Left to Gather Dust”，《南華早報》（2010 年 12 月 20 日）；J Man, “Failure to Invest in Updating Flawed Laws ‘Hurting Hong Kong’”，《南華早報》（2010 年 12 月 21 日）；A Wong, “Lack of Liability Law Actions Puts Consumers at Risk”，《南華早報》（2010 年 12 月 21 日）；Editorial, “The Key to Finding a Level Legal Playing Field”，《南華早報》（2010 年 12 月 27 日），以及 M Ng, “Government Always Finds ‘Good’ Reasons to Delay Law Reforms”，《南華早報》（2011 年 1 月 10 日）。

¹² Michael Tilbury, Simon N M Young and Ludwig Ng, “Chapter 1: Law Reform Today” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，同上，第 15 頁。

¹³ 同上。

提交一份詳盡的公眾回應（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落實）。除非律政司司長同意可另作處理，否則該詳盡的公眾回應應在報告書發表後 12 個月內提交。無論如何，有關的決策局或部門均應於報告書發表後六個月內，最少提交一份初步回應，明確載列完成詳盡回應的時間表，及當其時已採取的行動。（有關 2011 年指引的更詳細討論見本文件**附件 1**。）

(iii) 香港大學會議

13. 2011 年 11 月，由香港大學比較法及公法研究中心主辦，並由柯伍陳律師事務所等共同贊助的“改革法改”會議於香港大學舉行。除了主要的本地講者外，還有一些著名的海外法律改革者在會議上發表文章。這些文章在關注香港的經驗的同時，也反映了普通法領域的法律改革實踐經驗，以及其成功和困難之處。¹⁴

(iv) 年度報告機制

14. 立法會司法及法律事務委員會在 2012 年 2 月建議實施一套機制，以監察法改會建議的落實進度，尤其是律政司司長須每年向該事務委員會提交年度報告，列明法改會報告書建議的落實情況，以供討論。立法會內務委員會在 2012 年 3 月通過有關機制。根據這項機制，律政司司長自 2013 年 6 月起向司法及法律事務委員會提交年度報告，並出席該委員會的特定會議以解釋有關情況。

(v) 有關改革法改的課本

15. 來自香港大學會議的多篇文章於 2014 年刊載於 *Reforming Law Reform: Perspectives from Hong Kong and Beyond*（改革法改：透視香港與其他地區的法律改革進程）一書。¹⁵ 鑑於該書明顯具有相關性，本文件曾在某程度上以之作為參

¹⁴ 例如包括 Mr Michael Kirby, AC CMG（澳大利亞法律改革委員會首任主席；前任澳大利亞高等法院法官及新南威爾士上訴法院庭長）及 Mr Martin Partington（布里斯托爾大學榮休教授；前任英格蘭及威爾斯法律委員會法律專員（2001 至 2006 年）及特別顧問（至 2008 年））。

¹⁵ Michael Tilbury, Simon N M Young and Ludwig Ng (eds) (2014 年，香港大學出版社)。

考，特別是在香港大學會議中所建議，旨在改善香港法律改革進程和程序的措施，¹⁶ 亦已加以考慮。這些措施包括：

- “(1) 應為香港法律改革委員會委任適當數目的全職法律改革專員；
- (2) 在合適的情況下，香港法律改革委員會的報告書應附有法例的草擬本，以便利和加快落實過程；
- (3) 就決策局及部門對香港法律改革委員會報告書的回應作出規管的指引應不時予以檢討，以確保這些指引的實際實施情況令人滿意；
- (4) 應考慮制定程序，讓立法會可在公眾代表團體的協助下，考慮香港法律改革委員會的建議（包括法例的草擬本），以落實該等建議；
- (5) 就一般法律改革及具體的改革項目而言，香港法律改革委員會和政府當局應向安大略省及塔斯曼尼亞等司法管轄區的經驗借鑑，考慮與法律學院及大學建立更密切的合作及協作關係。”¹⁷

16. 法改會在研究過程中，考慮了下文所述及其他相關議題。

改革香港的法律改革模式：須考慮的主要議題

(a) 引言¹⁸

----- 17. 如之前的部分所述（並詳見附件 1 及 2），不同的法律改革機構在組成、結構、成員及議程這些主要方面有很大差異。以下的討論列出香港現時的法律改革委員會模式的優點和缺點，以及法改會在“改革法改”這課題上所考慮的其他議題。

¹⁶ 見 Michael Tilbury, Simon N M Young and Ludwig Ng, “Conclusions” in “Chapter 1: Law Reform Today” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，同上，第 20 至 21 頁。

¹⁷ 同上，第 20 頁。

¹⁸ 本節有部分內容取材自施道嘉（Stuart MI Stoker）（法改會前任秘書長），“Chapter 4: Hong Kong’s Law Reform Commission” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，同上，第 53 至 65 頁。

(b) 法改會的重要特色

(i) 非法定的行政機構

18. 就章程基礎而言，法改會乃依據行政局的決定以行政方式成立，而非以法定方式成立。這做法的優點是讓法改會在行政上（例如在成員任命和決策程序方面的改變）享有靈活性，但缺點是法改會“或因政府隨時改變主意而遭解散，不過相信這會受到政治方面的考慮所制衡。”¹⁹ 當然，現屆政府無意廢除法改會。相反，政府希望改善其運作。

(ii) 由律政司司長擔任主席

19. 法改會由律政司司長擔任主席，既可看成優點，也可看成缺點。

20. 律政司司長既是法改會主席又是政府的高級官員，提供了一個有用的雙向渠道，一方面可向法改會說明涉及有關議題的政治實務事宜，另一方面則可在政府內為支持法改會的建議發聲。²⁰

21. 然而，亦有意見指出，由政府高級官員擔任一個獨立法律改革機構的主席，而這官員作為某屆行政當局的一員，有責任在尚有其他事宜爭逐政府及立法機關的時間及資源的情況下推動和支持所屬行政當局的優先事宜，這兩者起碼在觀感上有可能存在衝突的。不過，法改會前任秘書長施道嘉（Stuart Stoker）指出，這種批評實際上鮮有所聞，反而“由政府提出的倡議不止一次被要求轉介至香港法改會，以尋求客觀和獨立的看法。”²¹ 再者，終審法院首席法官擔任法改會的常任當然成員，並聯同律政司司長轉介

¹⁹ 同上，第 59 頁。

²⁰ 見施道嘉的討論，“Chapter 4: Hong Kong’s Law Reform Commission” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，同上，第 60 頁。

²¹ 同上。例子之一關乎在二十世紀八十年代後期，由當時的律政司在一份有關複雜商業罪行審訊（Trial of Complex Commercial Crimes）的報告書中所提出的建議。有關建議遭到多方強烈反對，其中包括大律師公會及律師會。即使有關建議已被肯定確認為屬於律政司的範疇，但當時多名立法局議員均籲請將有關事宜轉介法改會。

課題予法改會研究，顯然有助維持人們認為法改會乃屬獨立這個看法。

(iii) 非全職及義務性質的委員會及小組委員會成員

22. 法改會的重要特色之一是透過義務工作的成員運作。在一方面來說，這形式讓法改會及其小組委員會可以從成員在不同範疇的專業知識而獲益。法改會如非採納此形式，可能會因為費用高昂或有關人士不願意或不能全職參與而無法獲得這種協助。就每一研究項目所委任的小組委員會成員，會包括有關範疇的專家以及主要持份者。這樣，持份者可一早參與法改會的研究項目，而研究重點亦可放在最相關的議題上。這有助提高每個小組委員會以至法改會的工作質素、相關性和公信力。²² 但從另一方面來說，研究項目或會需要很長時間才能完成，因為有關人士只是義務性質，法改會可請其承擔的工作量和工作速度明顯有限制。

23. 法改會在研究中觀察到，如要構思一個設有全職委員的新法律改革模式，則需仔細考慮如何能與目前的結構一樣，就特定課題取得同樣廣泛的專家意見。法改會認為一個可取的做法，是將初步研究的全部或部分“外判”予外界獨立的專家，包括在有關範疇具有專長的合適的大學學者。

(iv) 非律師成員

24. 法改會與許多法律改革機構不同，有些成員並非律師。根據原有構思，這可讓法改會從更宏觀角度進行審議，亦可避免研究方式過於偏向法律層面或學術化，但缺點是非律師人士在高度技術性的法律研究方面，可能並非最佳人選。²³ 假若推展設有全職委員的法律改革新模式，非律師成員（如有的話）在法改會所擔當的角色須作詳細考慮。

²² 見施道嘉的討論，“Chapter 4: Hong Kong’s Law Reform Commission” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，同上，第 60 至 61 頁。

²³ 同上，第 61 頁。

(v) 自訂議程和時間表

25. 政府在某特定議題上的立場明顯和法改會提出的任何改革建議是否有機會落實相關，但應否將某事宜轉介法改會，是由律政司司長及終審法院首席法官作最終決定的。據此而言，法改會有自行制訂議程的自由。律政司司長及終審法院首席法官在決定是否進行某項研究時一般會考慮的準則見附件 1。

26. 在這個項目下，法改會研究指出了一些值得進一步考慮的議題：

- (1) 法改會的職權範圍中沒有常設的“法律修訂”職能，²⁴ 亦沒有制訂及發表法律改革“計劃”以列明其在未來數年將會研究的大體範圍的做法。可以說，它目前的研究課題頗屬專案性質，這應合理化至較為接近“連貫主題”的做法。
- (2) 在決定就何課題進行研究時，經常要在以下兩者之間求取微妙的平衡：在一方面，法改會有其獨立性，而在另一方面，實際上須確保法改會的資源乃用於其後會獲得落實的工作上。承接上文第(1)點，在制訂法律改革計劃的最初期，或應儘早與政府決策局及部門展開對話，以探討法改會的工作計劃可否及可在多大程度上配合政府的優先事宜，而又不曾損及法改會的獨立性。
- (3) 有關法改會研究項目的時間表和處理量，前任秘書長施道嘉曾有以下評論：“希望加快法律改革的進程也許是合理的，但礙於立法時間表所限，增加香港法改會的法律改革建議的數量，實際效用存疑。”²⁵

²⁴ 同上，第 62 頁。(具有“法律修訂”職能的法律改革委員會，理論上須負責有系統地(循環)檢討所屬司法管轄區的所有法律，以確保這些法律盡量保持更新。由於需要龐大的資源承擔，似乎沒有多少法律改革機構會進行這項工作。兩個例子是英格蘭法律委員會(English Law Commission)及蘇格蘭法律委員會(Scottish Law Commission)；然而，即使這兩個委員會也表明其沒有全面地承擔這項職能：見附件 2。)

²⁵ 見施道嘉的討論，“Chapter 4: Hong Kong’s Law Reform Commission” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，同上，第 62 頁。

(vi) 秘書處的角色與職能

27. 法改會秘書處由律政司法律政策科的全職律師與支援人員所組成。這一小組的律師專責執行所需的法律研究和撰寫工作，以支援法改會及其小組委員會，並在其後有需要時協助政府的決策局和部門落實法改會的報告書。

28. 在是次研究中，法改會曾在這方面考慮以下事項：

- (1) 加入秘書處的律師通常不是特定法律範疇的專家，而是通才的律師，他們透過為支援法改會及其小組委員會而進行的研究和撰寫工作，就所探討的課題積累專門知識。這種安排有可能會出現問題，例子是這些人員休長假或被調離小組至司內另一組別。
- (2) 法改會已開始在秘書處內試行一項新的以團隊為基礎的運作模式（這個構思乃借鑑英格蘭法律委員會（**English Law Commission**）而來），據此，每個法改會項目會有多於一名律師參與。最近，法改會亦已成功爭取到新的資源用於增加小組內的政府律師，以加強研究方面的工作（特別有鑑於幾乎所有法改會項目均牽涉廣泛的跨國比較研究）。
- (3) 如資源允許的話，也可考慮日後將法改會項目中的部分研究和文件擬備工作“外判”予執業或學術界的專家，這做法與近年來其他司法管轄區所採用的同類新措施看齊。

(c) 法改會建議的落實

(i) 政府指引

29. 關於落實法改會建議的政府指引，曾於前面提述的著作 *Reforming Law Reform*（改革法改）的幾位作者曾寫道：

“這些指引的成效，視乎實際上能否有效實施；尤其視乎其能在何等程度上促使行政機關對法律改革委員會報告書作出有意義的回應，在回應中有效地述明並附以理據解釋其對法改會建議的態度。在 2013 年初，

從法改會網站的最新資料顯示，這些指引已發揮作用，政府當局已對香港法改會報告書作出適時和詳細的回應（以及更新的回應）。”²⁶

30. 法改會在是次研究中注意到有關指引的成效是需要進一步探討的議題之一，但考慮作出任何變更時，均需以將予實施的整體改革計劃作為依歸。

有關法改會結構與運作的未來路向的可供考慮方案

(a) 引言

31. 從上文的討論及附件 2 所述不同海外法律改革機構的模式可見，這些機構在結構、管理模式、經費、人員編制、財政預算等方面差異很大。如認為適宜對香港現時的模式作出改革，則顯然有很多不同的方案可供香港考慮。

(b) 一些可供考慮的方案

(i) 方案 1：維持現狀

32. 一個明顯的方案是維持法改會及秘書處的結構及工作模式（如附件 1 所述），即維持現狀。

贊成方案 1 的理由

33. 這個模式有以下優點：

- (1) 模式已經得到確立。
- (2) 法改會及小組委員會成員（包括律師及非律師人士）可繼續以義務性質發揮不同專長，為法改會作出重大貢獻。
- (3) 鑑於法改會及小組委員會成員的參與屬義務性質，這個模式的成本相對地有限，主要用於秘書處

²⁶

Michael Tilbury, Simon N M Young and Ludwig Ng, “Chapter 1: Law Reform Today” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，同上，第 19 頁。

的運作，並已納入律政司的經費並由其支付。

- (4) 此模式高度靈活，因為法改會主席（在諮詢終審法院首席法官和其他成員後）可繼續：(a) 作出有關委任法改會成員的建議，²⁷ 以及委任小組委員會成員；(b) 與終審法院首席法官一同挑選（實際上還會諮詢法改會成員）轉介予法改會研究的課題；及(c) 監管法改會的財政預算、秘書處的資源等。

反對方案 1 的理由

34. 這個模式可能有以下缺點：

- (1) 事實上法改會由律政司司長出任主席，而秘書處的職員由律政司的律師擔任，這會冒著令人產生法改會僅是政府喉舌的觀感。²⁸
- (2) 如秘書處繼續作為律政司的一部分，有關人員編制的決定（晉升、招聘、調任、培訓等），將繼續屬於律政司（具體而言屬律政司的法律政策科）的管理範圍，而不受法改會控制。²⁹
- (3) 如法改會及專家小組委員會由非全職及無酬的成員組成，便難以要求他們在某段或特定的時限內完成研究項目，特別是在進行大型研究項目。

實行方案 1 的步驟

35. 由於方案 1 是維持現狀，因此不需要任何跟進行動。

²⁷ 法改會成員由行政長官按法改會主席的建議委任。

²⁸ 這些批評，舉例說，是在法改會就有關傳播媒介的侵犯私隱行為和纏擾行為發表建議時作出的，見《傳播媒介的侵犯私隱行為》報告書（2004 年）（例如建議 5：應該立例成立一個獨立的自律委員會，以處理關於印刷媒體無理侵犯私隱的投訴）；以及《纏擾行為》諮詢文件（1998 年）。

²⁹ 法改會對本身的財政預算及資源沒有真正的控制權，必須與律政司內（以及法律政策科之內）的其他單位競逐經費。

(ii) 方案 2：維持現時法改會及小組委員會的結構，但加強法改會秘書處的支援

36. 方案 1 可作改良，即維持法改會現時的結構及成員組合，但藉增加秘書處的律師和支援人員以提升其資源。

37. 秘書處律師的人數增加後，便可為每個小組委員會編配兩名秘書，而非按長久以來的安排只設單一名秘書。兩名秘書為小組委員會提供服務時可作某程度分工，這會有助加快小組委員會研究有關課題的進度。

38. 為進一步加強秘書處的支援，法改會可探討委聘外界研究機構就特定課題進行研究的可行性。這些機構的例子包括香港大學法律學院比較法與公法研究中心，以及香港中文大學或香港城市大學的其他多間研究學院及中心。在法改會需予研究的項目規模較小，而又沒有成立小組委員會的情況下，這個做法尤其有用。³⁰

39. 從更廣闊的角度來看，現時法改會秘書處隸屬律政司中由法律政策專員主管的法律政策科，乃屬歷史偶然的安排。這安排亦可予以精簡（或合理化），因為秘書處是直接向法改會、其小組委員會及律政司司長負責，將秘書處撥歸律政司司長辦公室，可能會更為合適。這可反映律政司司長為法改會之首這個事實，亦可強調秘書處的工作是與律政司法律政策科的工作分開的。

40. 現時的小組委員會由非全職的主席及成員組成，這一點令人關注。在每個小組委員會中，全職人員只有秘書一人。小組委員會的運作可藉以下措施得以精簡（這些措施已不時在一些小組委員會中採用）：

³⁰ 蘇格蘭法律委員會亦曾考慮這個可能方案：“委員會與大學法律學院建立夥伴關係或以某形式協作的安排，也許是一項可供考慮的方案。這容許學術人員以借調形式到委員會工作，以處理他們具備特定專長及他們的研究可帶來助益的項目。我認為，在進行法律改革項目時的那種深入分析工作，會被視為具有學術價值和實際影響，可以作為可接受的學術著作發表而獲得經費與認可。”見 M Dyson, J Lee & S Stark (eds), *Fifty Years of the Law Commissions - The Dynamics of Law Reform* (Hart Publishing, 2016 年)，第 353 頁。

設定時限及日期

- (1) 一開始可與小組委員會主席討論和商定目標時限，以設定發表諮詢文件的目標日期（如可能的話也設定發表最後報告書的目標日期）。
- (2) 一開始可根據秘書處為開展小組委員會就轉介法改會的課題展開研究而擬備的背景／討論文件，與小組委員會主席議定將會涵蓋的細分課題大綱，並在此基礎上為小組委員會的工作進程訂立暫定工作計劃。
- (3) 小組委員會秘書可為未來十二個月訂定一個初步或暫定的會議時間表（經主席或小組委員會全體成員同意），讓小組委員會儘可能採用（例如小組委員會可以每三至四個星期定期開會一次為目標，但特殊情況除外）。

邀請小組委員會成員及外界提供協助

- (4) 如有需要，小組委員會內可成立核心小組，以例如更頻密的會議、更集中的討論、草擬文件等方式，更積極地加快工作進度。
- (5) 可以一開始便委任一名副主席協助主席的工作。另一方式是主席亦可以專責形式將某些工作委託給他所選擇的成員。此外，可將一些特定工作委派予某些小組委員會成員，例如提供資料、就某特定議題帶領討論、草擬諮詢文件或報告書的某一部分等。
- (6) 在合適時可邀請外界專家或顧問（不論是律師、學者或其他人士）就特定議題提供協助。

秘書處擔當更積極的角色

- (7) 當法改會決定就某課題進行研究後，秘書處可在研究項目將會展開但尚未成立小組委員會之時，擬備一份更加詳細的討論／背景文件。（該文件可按現時做法由秘書處本身的律師擬備，或按上文所討論的新方式“外判”予外界的執業者或學者。）
- (8) 秘書處如獲得額外的資源，便可為每個法改會小組委員會委任多於一名小組委員會秘書，以協助加快工作進度。
- (9) 小組委員會秘書可同時或預先進行其他研究，以加快工作進度。
- (10) 在可行的情況下，小組委員會秘書可在小組委員會定期舉行會議的同時，擬備諮詢文件的草擬本及最後報告書初稿。

贊成方案 2 的理由

41. 這個模式有以下優點：

- (1) 這個方案較易實行，因為法改會將會維持其非法定的組織架構，而所需經費亦會遠遠低於完全獨立的法改會。
- (2) 秘書處的支援經“壯大”後，應當可以加快法改會處理研究項目的速度。
- (3) 秘書處如隸屬律政司司長辦公室，有關人員編制的決定（晉升、招聘、調任、培訓等），至少可獨立於律政司法律政策科之外。

- (4) 法改會主席將可繼續自主地處理各項事宜，包括就委任法改會成員作出建議、³¹ 委任小組委員會成員、選擇研究課題、制訂財政預算等。
- (5) 法改會及小組委員會成員（包括律師及非律師人士）將可繼續以義務性質為法改會作出重大貢獻。
- (6) 對法改會目前的運作影響最小。

反對方案 2 的理由

42. 這個模式可能有以下缺點：

- (1) 相對於完全獨立並屬法定的法改會，如律政司司長繼續出任法改會主席，而秘書處的職員繼續由律政司的律師擔任，則依然可能令人覺得法改會有欠獨立和僅是政府的喉舌。雖然實際上，正如前面所述，即使就現時的組織架構而言，法改會在提出建議方面的中立性也極少受到質疑。

實行方案 2 的步驟

43. 方案 2 需要擴大秘書處，以提供更多律師支援。為此需要爭取更多人手資源，並且需要得到立法會的支持。

44. 應探討如何將特定課題的研究工作“外判”予本地法律學院的研究中心，也需就這種外判安排尋求經費。

45. 秘書處可更積極地跟進上文第 40 段所述的一系列“精簡”措施。

46. 將秘書處轉移到律政司司長辦公室的議題可予以探討。

³¹ 法改會成員由行政長官按法改會主席的建議委任。

(iii) 方案 3：完全獨立的法定法律改革機構

47. 完全獨立並屬法定的法改會，可由資深及具有聲望的律師或退休法官出任主席。該主席將由多名全職（或混合全職及非全職）委員協助。新模式下的法改會秘書處也可作適當加強，方式為招聘更多全職法律改革律師及研究助理等。

贊成方案 3 的理由

48. 這個模式有以下優點：

- (1) 這將使法改會明確地確立其獨立地位，並以提出公正無私、客觀持平的改革建議為使命。
- (2) 設立全職委員，將更有利於法改會在法律改革的過程中與社會大眾及相關持份者（包括政府、立法機關、司法機構、法律界及學者）進行和建立更緊密的聯繫。這樣一來，可使法改會作出更深思熟慮的改革建議。
- (3) 獲提供適當經費、有更多資源並由全職委員組成的法改會，應能加快法律改革項目的研究工作。全職委員可投放更多時間於屬其職權範圍的法律改革項目，而不用像非全職委員般忙於本身的全職工作。除加快工作速度外，這亦可能有助進一步提高所發表的建議、文件及報告書的質素。
- (4) 獨立的法改會可更有效地控制有關其資源、財政預算、招聘及員工管理的事宜，而不會受到公務員規則及律政司的需求限制。這有利於使法改會的運作及規劃更臻完善。
- (5) 將予提出的法例條文會訂明法改會的職能、其委員及職員的委任、其權力及職責等。對某些人來說，這可進一步提高法改會的透明度、問責性及公信力。

反對方案 3 的理由

49. 這個模式可能有以下缺點：

- (1) 視乎建議成立的法改會最終的規模和結構，所需的人手編制、辦公室及設備的費用會頗為龐大。除了有可能要為法改會新辦公室支付租金外，聘請全職的委員和秘書處職員（包括律師和研究助理）需要經費，用以支付薪酬、福利和其他支出。³² 這些撥款需要得到相關主管當局的批核。關於費用問題，可以參考以下一些藉法規成立的海外獨立法律改革機構的情況：蘇格蘭、新西蘭以及英格蘭及威爾斯。³³ 蘇格蘭法律委員會（*Scottish Law Commission*）在 2016 年 12 月 31 日結束的年度，所用經費是 1,509,346 英鎊。³⁴ 新西蘭法律委員會（*New Zealand Law Commission*）在 2017 年 6 月 30 日結束的年度，估計開支總額是 4,049,000 新西蘭元。³⁵ 英格蘭法律委員會在 2017/2018 年度，預算開支總額是 3,607,000 英鎊。³⁶

³² 在現行組織架構下，所有委員和小組委員會成員均是義務工作者，而秘書處職員則由律政司的全職僱員擔任。在此安排下，由於法改會的所有資源均由律政司提供，法改會是以“無成本”的方式運作。

³³ 選擇研究蘇格蘭和新西蘭，原因是兩者人口與香港相近；至於選擇英格蘭作比較，乃基於其崇高地位。蘇格蘭全國紀錄（*National Records of Scotland*）所發表的統計數字顯示，蘇格蘭在 2016 年年中的估計人口是 5,400,000。
（<https://www.nrscotland.gov.uk/news/2017/scotlands-population-is-projected-to-increase-and-to-age>）截至 2017 年 11 月，新西蘭的人口是 4,833,000。
（http://www.stats.govt.nz/tools_and_services/population_clock.aspx）

³⁴ 費用主要由以下項目組成：各委員的薪金 633,200 英鎊、職員費用 664,856 英鎊，以及辦公地方 98,690 英鎊。見蘇格蘭法律委員會，*Annual report 2016*，第 27 頁。
（https://www.scotlawcom.gov.uk/files/2414/8827/0829/Scottish_Law_Commission_Annual_Report_2016_Report_No_246.pdf）

³⁵ 費用主要由以下項目組成：人員費用 2,991,000 新西蘭元、租用地方 524,000 新西蘭元，以及其他營運開支 290,000 新西蘭元（以上均為估計數字，以管理人員有關 2016 至 2017 年度最終數字的判斷、估計及假設作為基礎）。見新西蘭法律委員會，*Statement of Performance Expectations 2017 to 2018*，第 10 頁。
（<http://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/corporatePaperAttachments/Law-Commission-Statement-of-Performance-Expectations-2017-2018%20%28Parliamentary%20PDF%29.pdf>）

³⁶ 預算開支由以下項目組成：各委員的費用 558,000 英鎊（不包括主席的薪金，主席的薪金由英格蘭及威爾斯法庭及審裁機構（*HM Courts and Tribunals Service*）支付）、職員費用 2,816,000 英鎊，以及其他費用（例如用於印刷、活動、差旅、

- (2) 能否物色到具備所需專才與地位的人士願意在法改會擔任全職職位，屬未知之數。法改會能否招聘到有適當才幹的委員，是令人擔憂的事。與那些已設有完全獨立的法律改革機構的司法管轄區相比，香港的法律界成員人數少很多。因此，願意擔任全職委員的人才亦會少很多。他們當中有些人可能不願意或不能夠擔當比非全職職位需要付出更多之職。尤有甚者，正如在某些海外司法管轄區，全職委員的任期會是固定的若干年，這意味着每隔幾年，法改會便要物色新的委員。
- (3) 就像某些其他獨立機構，法改會全職委員的委任可能受到公眾的監察，事情會有可能變得政治化。
- (4) 來自多種不同界別小組委員會成員（律師與非律師人士）的寶貴貢獻，可能會（但非必然）就此失去。
- (5) 由於有立法時間表的限制，而且又要視乎決策局會否落實（或至少會多快地落實）法改會的改革建議，因此即使由全職委員提出法律改革建議的數量有所增加，其實際好處亦可能頗成疑問。
- (6) 獨立的新法改會可能會夾在政治交火中間。由於法改會地位獨立，人們會視之為較不會受政府所左右，故可能會認為這是探討政治敏感議題的適當機構。新法改會必須夠強勢，才足以抵禦這種可能出現的政治爭拗。
- (7) 為使法改會成為法定機構，必須訂立新的法例，而法律草擬和立法程序均可以花很長時間和存在不確定因素。

實行方案 3 的步驟

50. 在方案 3 之下，有需要考慮和決定完全獨立並屬法定的新法改會的主要特點，包括其結構、人員編制、經費提供等。

51. 關於結構和人員編制（包括成員組合和管理架構），需要審慎考慮以下事宜：

(1) 委員人數（並決定他們全部是全職還是混合全職與非全職，以及他們全部是律師還是混合律師與非律師人士）；

(2) 他們的任期及所需資格；及

(3) 秘書處的人員（例如律師、研究助理，以及一名全面負責秘書處行政管理工作的總經理）。

52. 假如新法改會是獨立的法定機構，經費提供乃十分重要。如果經費將由政府提供，便應及早諮詢相關的主管當局（例如財經事務及庫務局），以考慮未來路向。假如選擇這個方案，可能需要進一步深入探討在海外司法管轄區其他獨立的法定法律改革機構的情況。

(c) 法改會應否擔當有系統地檢討香港法律的角色

53. 法改會成員在研究本文件所列方案時，有成員指出雖然提出法律改革建議的主要來源是政府決策局及部門，但並無機制有系統地檢討香港的法律，這帶出了以下議題：應當由誰負責令香港的法律保持更新。有人提到在英格蘭及蘇格蘭兩地的法律委員會，其職權範圍所包括的一項職能是有系統地檢討其司法管轄權內的法律，以盡量確保有關法律保持更新。法改會在其研究中審視了以下議題：法改會應否負責有系統地檢討香港的法律，以作為其部分職能。經指出的考慮因素如下：

(1) 雖然法改會現時的職權範圍涵蓋甚廣，但並無具體包括有系統地檢討法律這項職能，若作出有關檢

討，可能會將其職權範圍“過度延伸”。為消除疑慮，假如認為法改會應獲賦予這項職責，則有需要透過行政會議修訂該職權範圍。

- (2) 在法改會研究所探討的司法管轄區中（另見附件2），對比其他法律改革機構的一般做法，似乎只有英格蘭和蘇格蘭採用更有系統的方式來檢討法例。不過，即使在英格蘭和蘇格蘭，有關檢討似乎只局限於廢除和合併成文法，不會涉及重大的政策改變。
- (3) 在英格蘭和蘇格蘭，負責合併和廢除成文法工作的委員是主席本人。有關工作亦牽涉議會律師及負有政策責任的相關政府部門。英格蘭和蘇格蘭的經驗顯示，合併工作可能會遇到極大困難，而且大都需要在時間及資源上作出重大承擔。
- (4) 雖然其他司法管轄區的法律改革機構不會進行這種有系統的檢討或更新，但不少都會基於“需要”而檢討某項選定的法例，或檢討某政策範疇內的相關法例（一如法改會通常進行法律改革項目所採用的方式），而不是其既定職責而定必要進行此類檢討。
- (5) 假若法改會或律政司負起有系統地檢討法律的職能，則必須強調前提是有關的廢除和合併成文法工作不會涉及重大的政策改變，否則有關工作必然需要更多時間和資源，特別是需要對法改會秘書處及／或律政司注入大量資源。
- (6) 有系統地檢討和更新法律（廢除和合併成文法除外），即使只是在某項相應的英格蘭法令修訂後更新可能以該法令為據的條例，也很可能在某程度上涉及具關鍵性的政策改變。其後便要取決於相關的決策局是否落實法改會就有關檢討／更新所作的建議，情況就如其他一般的法律改革項目一樣。

- (7) 政府的決策局畢竟肩負主要的責任去令屬其職權範圍內的條例保持更新。由單一個機構負責令香港所有條例保持更新，也許並不可行。
- (8) 無論如何，律政司會不時提出法例，以單一條例草案修訂不同的條例。該條例草案建議作出的主要是輕微、技術性和不具爭議的修訂，但這對於更新或改善現有法例卻很重要。

(d) 法改會的結論

(i) 關於改革法改會的方案

54. 經考慮法改會研究所提出的事宜後，關於就香港法律改革委員會模式所提出的各種方案，法改會有以下看法：

- (1) 方案 2：維持現時法改會及小組委員會的結構，但加強法改會秘書處的支援。³⁷ 這是法改會認為較可取的方案，因為既可受惠於現時法改會結構及成員組合的所有優點，又可大大改善對法改會及其小組委員會的支援，並令法改會諮詢文件及報告書可以更及時地完成。

然而，如未來繼續採用法改會的現行模式，則法改會本身必須繼續謹慎捍衛其現行結構上和事實上的獨立性，而政府亦須完全尊重和確認這種獨立性。

- (2) 方案 3：完全獨立的法定法律改革機構。³⁸ 雖然這是理想的方案，但基於上文第 49 段所述的各種理由，法改會建議政府應將這個方案作為較長遠的目標考慮。法改會特別指出，這個方案會涉及重大的資源投放，而且由於具備合適資格而又願意擔任法改會全職委員的律師人數不多，因此要在香港成立有關機構可能有困難。

³⁷ 見上文第 36 至 46 段的討論。

³⁸ 見上文第 47 至 52 段的討論。

法改會研究並指出，雖然有頗具說服力的論點支持在香港成立一個完全獨立的法律改革機構，但某些人認為影響有效法律改革的問題並非出於法改會本身的構成和運作方式，而是關乎政府如何處理法律改革建議，³⁹ 政府並需要考慮如何更快速有效地落實法律改革建議。

(ii) 關於有系統地修訂法律的問題

55. 關於法改會應否承擔有系統地檢討香港法律的工作這個問題，法改會的結論是這個角色已超越其現時的職權範圍。然而，得指出律政司已大概每兩年一次向立法會提交《成文法（雜項規定）條例草案》，以綜合一系列條例的所需修訂，其中包括代其他決策局所作出者。假若採納更為進取的有系統模式，便需大量增加資源以進行有關工作。

56. 關於法改會在此項目下的角色，法改會指出，未來其中一項可供選擇的方案，就是由法改會就各決策局職權範圍內一系列條例的檢討和更新工作，向相關的決策局提供意見和訓練。

徵詢意見

57. 請委員就上述建議提出意見。

律政司
2017 年 12 月

³⁹ 舉例來說，在 ONC 法律改革研討會上（見本文件前面的討論），前立法會議員吳靄儀指出，她不反對在香港成立一個完全獨立的法律改革機構這個構思，但這樣做未必可以解決如何更有效進行法律改革的問題，因她認為造成延誤的是政府當局，而非法改會。至於全職委員是否會有助推動政府當局落實法改會報告書，吳靄儀相信這視乎各委員的行事作風而定。另見她致編輯的信，題為“Government always finds ‘good’ reasons to delay law reforms”，《南華早報》（2011 年 1 月 10 日）。

香港法律改革委員會

引言

1. 香港法律改革委員會（法改會）於 1980 年 1 月成立，負責研究由律政司司長或終審法院首席法官轉交該會的有關香港法律的課題，以進行改革。法改會成員由行政長官按律政司司長的意見委任，人選包括學術界人士、執業律師和社會賢達。

2. 法改會所曾發表的報告書，課題廣泛，例如包括仲裁、截取通訊的活動、立約各方的相互關係、離婚以及刑事法律事宜。法改會正在研究的課題計有：性罪行檢討、導致或任由兒童死亡個案、檔案法、公開資料及人身傷害個案按期支付未來金錢損失賠款。

歷史背景¹

3. 在法改會於 1980 年成立之前，香港曾有多個正式和非正式的委員會和小組，負責考慮不同範疇的法律改革。香港第一個常設的法律改革機制，可以追溯到在 1956 年 3 月 16 日由當時的總督成立的法律改革委員會（Law Reform Committee）。然而，該委員會的職權範圍有限，只能研究英國制定的法例，並須特別以司法大臣（Lord Chancellor）在 1952 年 6 月 16 日所委出的法律改革委員會（Law Reform Committee）的報告書作為參考。在 1957 至 1964 年間，該委員會發表了五份報告書。該法律改革委員會在 1964 年停止運作。

4. 1965 年，當時的律政署成立了一個法律改革草擬小組，主要負責處理已獲批准的法律改革措施的草擬工作，

¹ 摘錄自法改會 2013 年雙年度工作回顧的相關部分。

其次是識別可能適合在香港採納的英國立法措施，但該小組無權建議進行更廣泛的法律改革。

5. 在 1970 年代末期，14 名分別來自政府和私人執業的律師組成一個非正式的法律改革委員會，由一名高等法院法官（即當時的楊鐵樑法官）擔任主席。

6. 新任律政司在 1979 年到香港履新後，對設立更正式的法律改革機制的呼聲作出回應。1980 年 1 月，首席法官和律政司就如何處理未來的法律改革，向當時的行政局提交聯合意見。他們提出成立法改會的建議，在 1980 年 1 月 15 日獲得行政局通過，但有三項重大修訂：第一，法改會的主席應由律政司而非首席法官擔任；第二，法改會的成員應由總督而非首席法官委任；第三，應由律政署的助理首席檢察官擔任秘書長，而不是由最高法院助理經歷司擔任（此為原先向行政局提交的建議）。另一項輕微改動，是應由首席法官和律政司共同（而非只由其中一人）轉介課題予法改會研究。

7. 法改會的成員包括律政司（當然主席）、首席法官和法律草擬專員（均為當然成員），以及其他八名來自以下五個界別的非官方成員：

- (a) 一名香港大律師公會的會員；
- (b) 一名香港律師會的會員；
- (c) 兩名香港大學法律學院的成員；
- (d) 兩名行政局或立法局的非官守議員；及
- (e) 兩名或以上的其他成員。

8. 當時的構想是，最後的兩個界別可容許非律師人士獲委任加入法改會。從一開始，非律師人士便被視為法改會成員的重要部分。三名當然成員均有權委任代表，而首席法官更特別指明一名高等法院的成員作為代表。將法律草擬專員列為成員，是為了向法改會提供法律草擬的專業協助，使法改會可於其報告書中加入法例的草擬本。

9. 雖然有關行政局文件沒有明言，但建議採用上述架構和成員組合的理由，似乎是希望便利法改會能借助成員現

有的專業知識，並在只需少許資源的情況下迅速成立。

10. 今天的法改會，與在 1980 年時所訂定的模式已不盡相同。法改會自始已採取靈活的方式委任成員，但最顯著的改變也許與其成員的組合有關。在法改會成立之初，首席法官的代表已變成法改會在首席法官以外的常任成員，該名成員最初是一名高等法院法官或上訴法院法官，而在 1997 年後則是一名終審法院法官。相反，不論是律政司／律政司司長，還是法律草擬專員，除了偶爾委任暫時署任其職位的人員作為代表之外，均沒有委任代表代替他們處理法改會的工作。隨着香港城市大學和香港中文大學設立法律學院，法改會中的法律學者不再只局限於香港大學的學者。隨着時間過去，有意見認為委任行政局（或現時的行政會議）成員或立法局（或現時的立法會）議員加入法改會，乃屬弊多於利。人們尤其可能提出的論點是，他們的加入可能會令人覺得法改會被政治化，同時也難以避免產生偏袒某一政黨而忽略另一政黨的印象。最後一次委任行政局的在任議員加入法改會是在 1989 年，而最近一次委任立法會的在任議員加入法改會則是在 1999 年。²

11. 在運作上，法改會最初安排由律政署的律師，“以自願性質”擔任為研究個別項目而成立的小組委員會的非全職秘書。這安排並不理想，因為這些秘書要同時兼顧律政署的其他工作。現時，律政司派往法改會秘書處工作的律師，會全職為法改會提供支援。與此同時，不是每一個法改會的研究項目都會交由小組委員會研究。為嘗試加快改革進度，法改會曾對某些課題自行進行檢討，而沒有成立小組委員會。³

12. 另一項輕微改變是，研究課題現在可以由律政司司長或終審法院首席法官轉介予法改會，而不須由兩人共同轉

² 立法會議員梁劉柔芬在 1999 年 9 月獲委任為法改會成員，任期直至 2005 年 8 月。譚惠珠在 1989 年 6 月至 1992 年 6 月擔任法改會成員，當時她是行政局和立法局的議員。胡紅玉是在 2006 年獲委任加入法改會後才獲委任為行政會議成員。

³ 例子包括檢討關於持久授權書的法律範疇的兩個研究項目，以及一份有關建議廢除殺人罪行的“一年零一日”規則的報告書。

介。然而，這項改變並無實質影響，因為至今每一個課題均由律政司司長和終審法院首席法官共同轉介予法改會。

現時的法改會

使命

13. 法改會的理想、使命及重要準則如下：

理想

- 在法律改革方面取得享譽國際和香港的卓越成就，並致力維持這項美譽。

使命

- 提出令香港的法律更有效、更易於被市民理解和更切合社會需要的改革建議。
- 讓公眾也可以參與法律改革的過程，並透過散播關於法律改革的資料和有效地與市民溝通來使公眾關注這個改革過程。

重要準則

- 客觀
- 正直
- 高質素的研究
- 市民有份參與
- 有效的溝通。

法改會的角色

14. 法改會不是改革香港法律的建議的唯一源頭。舉例說，改革法律的建議也可以由政府部門或決策局提出，亦可以由立法會或市民提出，但法改會在下列情況下尤其可以扮演有用的角色：

- 有關課題不完全屬於某個決策局的職責範圍（例如改革關於私隱的法律便屬於這種情況）
- 有關課題所涉及的問題不屬於政府日常的工作範圍（改革斷定居籍的規則便是一例）
- 有關課題需要有專長法律的人全職負責檢討（檢討無力償債法律的工作便是一例）。

15. 在上述情況下，沒有法改會的參與便很難改革有關法律。

16. 法改會的優越之處在於：

- 法改會是獨立機構，能夠在客觀研討事實和法律後才作出建議。
- 法改會的成員來自不同背景，所以在考慮如何改革法律時能夠從整體社會著眼，而不是局限於法律界的角度。
- 法改會就任何研究課題達致最終結論之前會盡量廣泛諮詢公眾，讓公眾可以參與改革法律的過程。
- 法改會所有報告書和諮詢文件均是向外發表的，市民可以免費索閱。

轉介課題予法改會研究

17. 法改會由律政司司長擔任主席。律政司司長聯同終審法院首席法官決定哪些法律範疇應交由法改會研究。有關課題通常從法改會成員、法律界、公眾或政府當局所提出的建議中挑選。

18. 法改會自 1980 年成立以來研究過很多課題，課題的複雜程度和研究範圍的大小各有不同。雖然沒有一套明確和易於應用的準則決定甚麼課題適宜交予法改會研究，但

律政司司長和終審法院首席法官通常會考慮以下因素：

- 有關法律是否有一個普遍存在的問題或不足之處？有關問題或不足之處應該是可以被指明的，而且應該並非只與某一個人或某一宗個案有關。
- 涉及的議題是否屬於政策方面的議題多於法律方面的議題？作為一個粗略籠統的準則，如果某個課題主要涉及政府政策方面的議題而不涉及法律或法律政策方面的議題，法改會便很可能不是研究該課題的最適當組織。舉例說，法改會不大可能要研究稅務或入境事務的問題，因為這兩個範疇都是由政府的政策主導，但這並不表示法改會不能研究某個課題（例如法定的成年歲數）所涉及的一般性的政策議題。
- 由其他組織研究有關課題是否更有效？若有一個專門的組織對有關課題所涉及的法律有深入的認識，這個課題便不大可能會交由法改會研究。例如公司法改革常務委員會或法庭使用者委員會便較法改會適合研究公司法或法庭的程序。
- 是否真的有機會落實改革建議？法改會的工作目標是改良法律，但是它的資源有限，如果它就某個課題所可能作出的改革建議不大可能會得以落實，研究該課題便會浪費它的資源。法改會因此不大可能會研究政府已表明沒有改革需要的法律範疇。

19. 此外，律政司司長和終審法院首席法官還需要考慮時間問題，以決定法改會何時能夠研究新的項目。

法改會現時的組織架構

法改會及小組委員會

20. 法改會有三名當然成員，即律政司司長（主席）、終

審法院首席法官及法律草擬專員。此外，行政長官亦會委任另一名法官為成員（通常為終審法院的法官）。其餘的成員包括執業律師、法律學院的學者、商人、法律界以外的學者，以及不同界別的代表。截至 2017 年 3 月為止，法改會共有 13 名成員。（法改會自 1980 年成立以來，已共有 78 人曾經出任法改會成員。）

21. 若決定應將某課題轉介予法改會，法改會成員便會商議是否成立小組委員會研究該課題。法改會主席會在秘書處的協助下委任小組委員會的成員。

22. 法改會及小組委員會的成員均屬義務性質。小組委員會的人數及成員組合沒有硬性規定。一般來說，會考慮和委任對研究課題具有專門知識的人。視乎課題而言，小組委員會的成員亦會包括非律師人士。

23. 小組委員會成立後，秘書處會委派一名全職律師擔任小組委員會的秘書，以提供行政及法律上的支援。

24. 不過，不是每一個研究項目都需要成立小組委員會。在適當情況下，法改會也可決定不成立小組委員會，改為以快速程序自行根據秘書處所蒐集的資料和討論文件探討有關課題。

秘書處及支援人員

25. 派往秘書處工作的全職政府律師團隊隸屬律政司法律政策科，他們為法改會及其小組委員會提供一切行政及法律上的支援。在法改會發表最後報告書後，秘書處的律師會參與協助相關決策局落實法改會的建議。

26. 秘書處現時的成員包括法律改革委員會秘書長、副秘書長、四名高級政府律師及兩名政府律師、兩名翻譯主任及六名其他行政支援人員。

各項研究的工作程序

小組委員會

27. 交予法改會研究的課題，會先由小組委員會深入探討。小組委員會是由專業人士組成，而主席一職有時會由法改會成員擔任。鑑於研究課題時有需要與社會大眾溝通，所以法改會轄下的小組委員會經常有為數不少的非律師成員。法改會自 1980 年成立以來，已有超過 499 人以義務性質在法改會轄下的某一個或某幾個小組委員會中出任成員，而小組委員會成員是由律政司司長委任。法改會如果委出小組委員會，會安排秘書處一名合資格律師擔任小組委員會的秘書和研究員。

28. 此外，法改會也可決定省免就個別課題成立小組委員會，自行根據秘書處所蒐集的資料展開研究。秘書處由法律改革委員會秘書長、一名副秘書長和另外六名律師組成，專責為研究議題而蒐集資料、撰寫背景資料文件以及協助小組委員會和法改會草擬報告書。

29. 借鑑其他司法管轄區的相關法律，是法改會每一項研究的重要環節。香港遇到的問題，可能曾在其他地方出現並已獲解決。因此，時刻留意其他施行普通法地區的法律改革機構的發展情況，並與它們保持聯繫，也是法改會工作的重要一環。

諮詢

30. 無論有否委出小組委員會專責研究某個議題，法改會必定會就每一個研究項目廣泛徵詢公眾的意見後，才會作出結論。通常的做法是發表載述法改會或小組委員會的初步結論和建議的諮詢文件，並邀請適切的關注團體和社會大眾就所提出的建議向法改會發表意見。諮詢期一般為三個月，期間有關的小組委員會或秘書處成員常會接受邀請，向地區團體、立法會中相關的事務委員會或對有關課題特別感興趣的組織簡介有關建議。諮詢文件所取得的回應，對小組委員會議定其最後建議幫助很大。

法改會報告書

31. 小組委員會一俟就某課題作出最終結論後，便會將報告書呈交法改會全體成員大會審議。法改會在有關的小組委員會主席和成員的協助下，會仔細審議報告書的內容，然後發表最後的法改會報告書，並通常同時以中、英文出版報告書。如果所研究的課題相當可能會廣受社會大眾關注，法改會或其小組委員會便會委派一名或多於一名成員出席發表有關報告書的記者招待會，向公眾介紹該報告書的內容。

32. 當法改會發表最後報告書時，表示有關課題的研究工作已告一段落，報告書亦會隨即提交政府當局審議。然而，法改會秘書處的律師通常仍會積極參與當局為實施法改會的建議而制定法例的工作，包括向負責處理該課題的政府決策局提供研究材料和資料；協助製訂法例草擬委託書，以透過立法落實法改會的建議；並在草擬該法例的過程中提供幫助。

33. 截至目前為止，在法改會已發表的 65 份報告書中，共有 42 份的建議已經透過立法及／或行政方式全部或局部得以落實。法改會只曾在一份報告書中建議毋須修改現行法律。

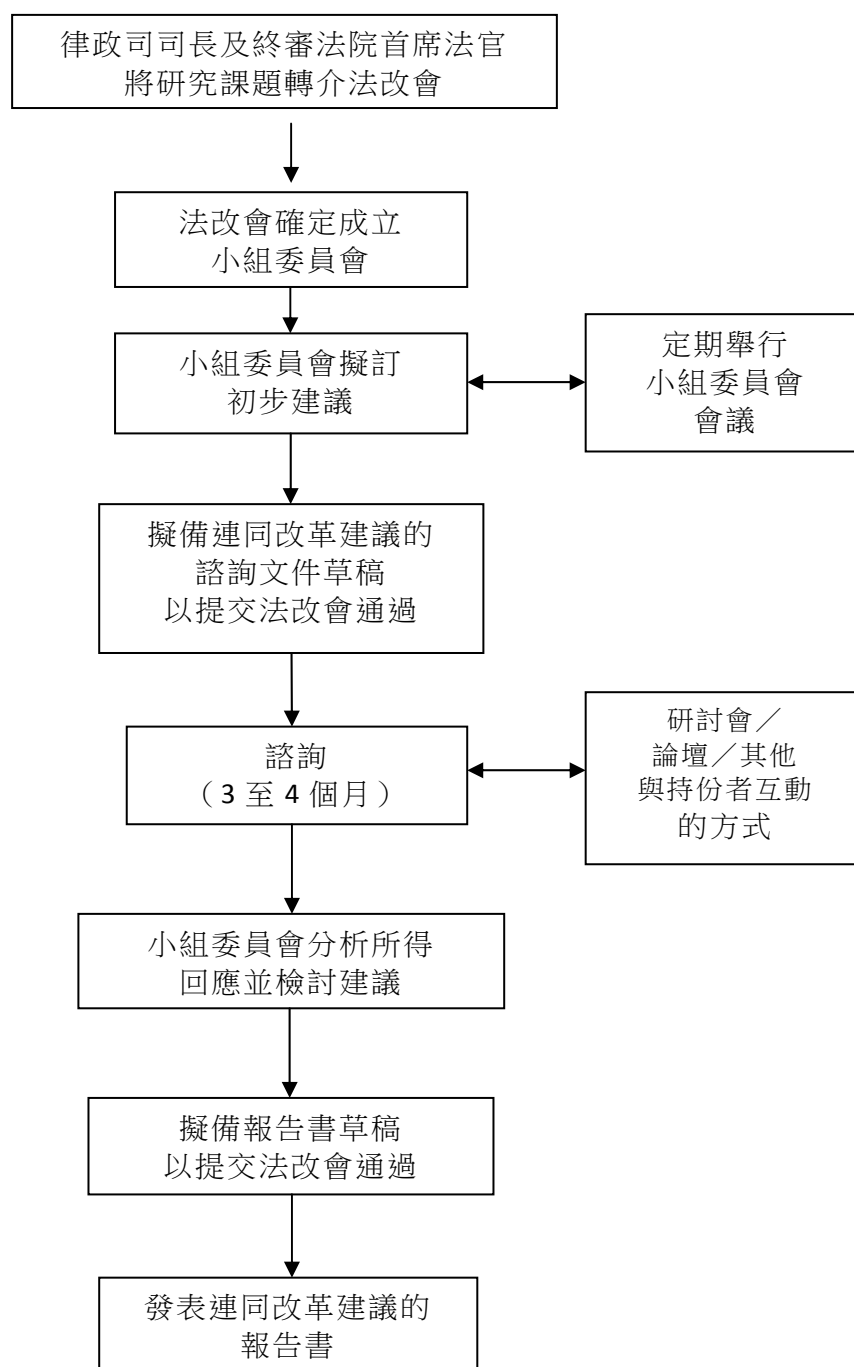
建議的落實

34. 雖然法改會成員是由香港特別行政區行政長官委任，但法改會是獨立於政府以外的組織。法改會報告書所表達的觀點，均源自法改會成員而非政府，所以法改會每一次發表報告書後，並不表示報告書所載的建議會自動獲得採納和透過立法落實，而是必須將有關建議提交政府的相關決策局審議。政府有時會因不贊同法改會的論點而不採納其建議，其中兩個例子是《藐視法庭法例》（1987 年）和《債務及損害賠償金利息問題》（1990 年）這兩份報告書。然而，法改會秘書處的律師通常仍會協助當局為實施法改會的建議而制定法例的工作，包括向負責處理該課題的政府決策局提供研究材料和資料；協助製訂法例草擬委託書，以透過立法落實法改會的建議；並在草擬該法例的

過程中提供幫助。

法律改革項目流程圖

35. 以下流程圖顯示典型的法律改革項目的各個階段——



改善落實情況的措施

有關政府當局回應法改會報告書的指引

36. 法改會自 1980 年成立以來，共發表了 65 份報告書(其中一份報告書建議對相關法律不作改變)。有鑑於落實率相對較低和回應較慢，政府當局遂於 2011 年 10 月發出一套指引，目的是更及時地回應已發表的法改會報告書。對法改會報告書負有政策責任的決策局／部門應於報告書發表後 6 個月內，最少提交一份初步回應，以及在 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。該等決策局／部門亦須提供詳盡的公眾回應，列明接受哪些建議，不接受哪些建議，或擬落實哪些建議。

37. 指引中的其他重點包括——

- (a) 當法改會發表諮詢文件時，政府當局應在該階段決定由哪一個決策局／部門主要負責考慮／落實報告書，並應將該決定通知法改會；
- (b) 法改會可在不損及其自主性的情況下，於開始進行一項新研究項目時，向相關的決策局／部門尋求初步意見並加以考慮。如法改會向相關的決策局／部門徵詢看法或意見（不論是在該項研究的進行初期抑或是就諮詢文件作出回應），有關決策局／部門應向法改會提出其看法或意見。
- (c) 律政司司長（以法改會主席及律政司首長的雙重身分）會在適用的個案中，並在具備資源的情況下，考慮在法改會報告書中加入相關法例的草擬本。

向立法會提交年度報告的機制

38. 為確保法改會的建議在合理的時間內獲得考慮和及時落實，立法會司法及法律事務委員會在 2012 年 2 月建

議並尋求內務委員會通過以下機制，以監察政府當局落實法改會建議的進展——

- (a) 律政司司長每年（例如在施政報告發表後）向司法及法律事務委員會提交年度報告，註明法改會報告書中尚未落實的建議的推行進度，以供討論；
- (b) 司法及法律事務委員會將年度報告轉交其他相關的事務委員會，方便其與向相關的法改會報告書負有政策責任的決策局／部門作出跟進；及
- (c) 有關的事務委員會將政府當局對相關的法改會報告書的回應納入待議事項一覽表，日後進行討論時邀請司法及法律事務委員會的委員及所有其他議員參加。

39. 內務委員會在 2012 年 3 月 2 日通過有關機制。根據這項機制，律政司司長自 2013 年 6 月起向司法及法律事務委員會提交年度報告。

40. 上述指引及機制旨在透過訂定制衡措施，加快政府當局的決策及落實建議的過程。這是因為如果決策局／部門沒有按照指引的規定在訂明時限內研究和考慮法改會的建議，便可能會面對來自公眾／立法會的壓力甚至批評。

其他司法管轄區的法律改革機構 的主要特點

引言

1. 正如本文件較前部分指出，儘管幾乎每個主要的普通法司法管轄區均設有某種專門機構，專責進行法律改革工作，但其組織架構及可獲資源差異甚大。一些司法管轄區的法律改革機構乃藉法規而成立，而另一些則是在政府法律部門的某單位內運作。一些法律改革機構由非全職委員組成，而另一些則可能有資源委任受薪的全職委員。在某些司法管轄區，法律改革機構由政府與法律學院等合作成立。不同司法管轄區之間的差異可以很大。

2. 有人或會將英格蘭法律委員會視為值得效法的模式，但在普通法世界中，沒有單一個法律改革機構模式可以“適用於所有情況”。¹

3. 在本附件中，我們會檢視澳大利亞、加拿大、英格蘭及威爾斯、愛爾蘭、新西蘭、蘇格蘭以及新加坡的法律改革機構的主要特點。

澳大利亞（聯邦）

4. 澳大利亞法律改革委員會（Australian Law Reform Commission，以下簡稱“澳洲法改會”）是根據《1996 年澳大利亞法律改革委員會法令》（Australian Law Reform Commission Act 1996，以下簡稱“《澳洲法改會法令》”）及《2013 年公共管治、表現及問責法令》（Public

¹ 見關於不同法律改革機構模式的特點並以香港作為重點的討論，載於施道嘉（Stuart MI Stoker）（法改會前秘書長），“Chapter 4: Hong Kong’s Law Reform Commission” in Tilbury, Young and Ng (eds) (2014 年)，出處同上，第 62 頁。

Governance, Performance and Accountability Act 2013) 運作的聯邦機構。

5. 根據《澳洲法改會法令》第 20 條，總檢察長 (Attorney-General) 可應澳洲法改會的建議或主動將某個事項提交澳洲法改會。就總檢察長提交的事項，澳洲法改會的職能如下：²

- (a) 檢討與該等事項相關的聯邦法律，目的是有系統地發展和改革有關法律，尤其是藉以下方式而達此目的：
 - (i) 令法律符合當前情況，並確保其滿足當前需要；
 - (ii) 消除法律欠妥善之處；
 - (iii) 簡化法律；
 - (iv) 採用新的或更有效的方法施行法律和秉行公義；及
 - (v) 改善尋求司法公義的渠道；
- (b) 考慮為就該等事項訂立或合併聯邦法律而提出的建議；
- (c) 考慮為就該等事項廢除過時或不必要的法律而提出的建議；
- (d) 考慮為就該等事項達致各州份與領地法律的一致性而提出的建議；及
- (e) 考慮為就該等事項令聯邦、各州份與領地法律可以互補而提出的建議。

6. 澳洲法改會應澳大利亞總檢察長的要求，就某些法律範疇進行探究。根據這個過程中的研究和諮詢結果，澳洲

² 《1996 年澳大利亞法律改革委員會法令》第 21 條。亦見 *Annual Report 2016-2017* (ALRC Report 132)，第 11 頁
https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/alrc_132_whole_with_cover.compressed.pdf

法改會會向政府提出建議，使政府能就法律改革作出有根據的決定。澳洲法改會的建議不會自動成為法律，但已有超過 85% 的澳洲法改會報告書在很大程度上獲得落實或部分落實。這令澳洲法改會成為在澳大利亞法律改革方面其中一個最具成效和影響力的機構。

7. 澳洲法改會隸屬總檢察長的管轄範圍，但卻獨立於政府以外，可以無畏無懼、不偏不倚地進行研究、諮詢及制訂法律政策的工作，並向議會提出建議。澳洲法改會的目標是提出法律改革建議，以期：

- 令法律符合當前情況及需要
- 消除法律欠妥善之處
- 簡化法律
- 採用新的或更有效的方法施行法律和秉行公義，及
- 令公義渠道更加暢通。

8. 依據《澳洲法改會法令》，澳洲法改會由一名全職主席，以及最多六名非全職或全職的其他委員組成。澳洲法改會履行職能和行使權力，不會僅因委員出現一個或多於一個空缺而受到影響。如總檢察長認為為使澳洲法改會能履行其職能而有需要，可不時委任其他非全職澳洲法改會委員。³ 全職委員由總督委任，非全職委員則由總檢察長委任。委員的任期（至少六個月但不得長過五年）在委任書上指明，但委員可再獲委任。⁴

9. 每個法律改革項目的過程可能有所不同，視乎探究範圍而定。一項探究的展開，首先由總檢察長決定研究範圍，指明因所涉理由而需予檢討的某個法律範疇，這些理由包括：(a) 社會關注某項需透過法律改革程序處理的特定事宜；(b) 近期的事件或法律案件突出了法律有不足之處；及(c) 因科學或科技的發展而需要更新法律或訂立新的法律。澳洲法改會繼而會進行初步研究及諮詢，以擬備議題文件。在作出進一步諮詢後，澳洲法改會會發表討論

³ 《澳洲法改會法令》第 6 條。

⁴ 《澳洲法改會法令》第 7 及 8 條。

文件，並徵求意見。最後報告書一經備妥，便會提交總檢察長，當中載明對法律或法律程序作出修改的特定建議。最後報告書提交議會後，便會供公眾查閱。

10. 其後餘下的工作，是由澳大利亞政府決定是否全部或部分落實有關建議。現時並無規定，要求政府必須在某指定期限內作出回應。有些報告書是在完成數年之後才獲得落實。澳洲法改會每年會在其年報中追蹤和記錄所作建議的落實情況。

澳大利亞（塔斯曼尼亞）

11. 塔斯曼尼亞法律改革研究所（Tasmania Law Reform Institute，以下簡稱“研究所”）是塔斯曼尼亞的法律改革機構。研究所於 2001 年 7 月 23 日成立，當時塔斯曼尼亞政府與塔斯曼尼亞大學簽訂夥伴協議（《創始協議》），指明為塔斯曼尼亞社會的福祉而進行合作的領域。⁵ 研究所位於塔斯曼尼亞大學校園，隸屬法律學系。

12. 在研究所尚未成立之前，塔斯曼尼亞州的法律改革委員會（Law Reform Commission）首先是在律政事務署（Crown Law Department）內運作，就法律改革提供意見，但沒有撰寫正式的報告書，這種情況維持至 1974 年。在此以後，塔斯曼尼亞政府提出了《1974 年法律改革委員會法令》（Law Reform Commission Act, 1974），並由議會制定為法律。法律改革委員會由一名主席，以及來自律師會（Law Society）、法律學院及社區的委員組成。法律改革委員會的工作獲一名總監（Director）及人數不多的行政職員提供支援。⁶

13. 研究所的主要職能包括檢討法律，以期：

⁵ 塔斯曼尼亞法律改革研究所《創始協議》：
http://www.utas.edu.au/__data/assets/pdf_file/0003/302943/FoundingAgreement-1.pdf

⁶ 在 1988 年，法律改革委員會為法律改革專員（Law Reform Commissioner）這個單一職位所取代，而有關這個職位的法例於 1997 年期滿失效。由 1998 年起，提供法律改革意見成為法律援助委員會總監（Director of the Legal Aid Commission）的額外職能，直至 2000 年為止，《創始協議》繼而於 2001 年 7 月 23 日簽訂。

- 令法律現代化；
- 消除法律欠妥善之處；
- 簡化法律；
- 合併法律；
- 廢除過時或不必要的法律；及
- 達致與其他州份及聯邦的法律的一致性。

14. 研究所收到的法律改革或研究項目建議可來自十分廣泛的來源，包括司法機構、總檢察長、法律援助委員會（**Legal Aid Commission**）、政府部門、議會、法律專業、社區人士及社區群組。

15. 研究所由委員會（**Board**）營運，該委員會包括一名由塔斯曼尼亞大學校長委任的總監（**Director**），以及八名各別由法律界或學術界知名人士委任的委員。委員會由六名職員提供協助，其中包括行政主任（**Executive Officer**）及研究員（**Researchers**）（截至 2017 年 11 月止）。依據研究所《創始協議》第 3 條，研究所的委員會是作為諮詢機構而成立的。委員會的職責是就研究所事務的執行向總監提供意見，包括就應否進行某個特定的改革項目提出建議。委員會應每年開會至少四次。

16. 《創始協議》第 6.1 條列明研究所的經費事宜。簡而言之，塔斯曼尼亞政府的司法及勞資關係部（**Department of Justice and Industrial Relations**）同意每年提供 50,000 澳元。塔斯曼尼亞大學同意每年提供最高 80,000 澳元（包括提供實物，例如適合研究所運作的辦公室處所）。所有經費均按照為塔斯曼尼亞大學研究中心的運作而設的標準程序報帳。

17. 其他經費來源如下：

(a) 律師會會支援研究所的運作，支援方式是就關乎法律專業的研究項目建議提供意見，以及按個別情況提供經費（第 6.2 條）；

(b) 塔斯曼尼亞法律基金會（**Law Foundation of**

Tasmania) 可提供每年撥款，但須視乎可供研究所運作之用的資金而定（第 6.3 條）；

- (c) 研究所會開拓其他經費來源，特別是外界研究撥款及捐款。

加拿大（聯邦）

18. 加拿大法律改革委員會（Law Reform Commission of Canada）於 1971 年開始運作，是一個永久性的獨立機構，負責研究加拿大法律並對其作出有系統的檢討。該委員會於 1993 年解散，以作為聯邦政府為求削減開支和聯邦赤字的其中一項舉措。然而，根據《加拿大法律委員會法令》（Law Commission of Canada Act）成立的加拿大法律委員會（Law Commission of Canada，以下簡稱“加拿大法委會”）於 1997 年開始運作。加拿大法委會與其他機構建立夥伴關係，發展研究計劃，進行廣泛的公眾諮詢，以及就法律改革建議向議會提交報告書。加拿大法委會於 2006 年永久解散。

19. 因此，由 2006 年起，加拿大再無任何聯邦層面的法律改革機構。現時，加拿大共有六個省級法律改革機構，⁷ 其成立方式各有不同，所具資源和運作模式也有差異。

加拿大（安大略）⁸

20. 安大略法律委員會（Law Commission of Ontario，以下簡稱“安大略法委會”）根據《創會協議》（Foundation Agreement）成立，協議各方為安大略法律基金會（Law

⁷ 艾伯塔法律改革研究所（Alberta Law Reform Institute）、不列顛哥倫比亞法律研究所（British Columbia Law Institute）、馬尼托巴法律改革委員會（Manitoba Law Reform Commission）、新斯科舍法律改革委員會（Law Reform Commission of Nova Scotia）、安大略法律委員會（Law Commission of Ontario）及薩斯喀徹溫法律改革委員會（Law Reform Commission of Saskatchewan）。

⁸ 安大略法律委員會，<http://www.lco-cdo.org/>

Foundation of Ontario)、安大略律政部(Ontario Ministry of the Attorney General)、奧斯古德霍爾法律學院院長(Dean of Osgoode Hall Law School)、安大略的法律學院院長(Law Deans of Ontario)及上加拿大律師會(Law Society of Upper Canada)。安大略法委會是獨立機構，負責建議法律改革措施，旨在：(a) 加強法律制度的相關性、成效及便利程度；(b) 透過澄清和簡化法律而改善司法工作的執行；及(c) 考慮科技的成效與使用，以作為令尋求公義渠道更加暢通的手段。⁹

21. 根據安大略法委會《2017年創會協議》第2條，¹⁰ 安大略法委會的宗旨是建議法律改革措施，以：

- (a) 加強法律制度的相關性、成效及便利程度；
- (b) 透過澄清和簡化法律而改善司法工作的執行；及
- (c) 考慮科技的成效與使用，以用作強化尋求司法公義渠道的工具。

22. 安大略法委會亦須：

- (a) 鼓勵關於法律方面的批判性辯論，並促進學術性的法律研究；及
- (b) 開發為其他研究工作所忽略的優先研究範疇，決定以甚麼方法發布信息予有需要知悉者，並加強與社區、群組及機構的聯繫。

23. 為貫徹其受託職責，安大略法委會可：

- (a) 進行、促進、展開和評估各項研究工作；

⁹ 《創會協議》第2條。

¹⁰ 本協議的各方分別是安大略法律基金會、安大略律政部、奧斯古德霍爾法律學院院長、安大略的法律學院院長及上加拿大律師會。

<http://www.lco-cdo.org/en/learn-about-us/governance-strategy/lco-foundation-agreement-2017/>

- (b) 支援、發表、銷售或以其他方式發布研究結果、報告書及其他文件；
- (c) 贊助或支援大型會議、研討會和其他會議；
- (d) 促進和支援法律委員會、政府、學術界、法律專業以及其他關注委員會工作的組織和人士之間的合作；及
- (e) 作出一切有助於促進其宗旨的事情。

24. 安大略法委會由四個夥伴提供經費：¹¹

- 1. 安大略法律基金會¹²
- 2. 安大略律政部
- 3. 奧斯古德霍爾法律學院院長；及
- 4. 上加拿大律師會。

25. 安大略法委會的管治組織是理事會（**Board of Governors**）。理事會由創會夥伴所委任的代表組成。¹³ 這些理事均無酬提供服務。¹⁴ 他們管理和執行安大略法委會的事務和業務，包括就研究計劃、研究項目及最後報告書作出決定，以及監督安大略法委會的職能運作。理事任期為三年。

26. 安大略法委會的日常運作由行政總監（**Executive Director**）負責。其他輔助職員包括一名專職律師（**Staff Lawyer**）及兩名研究律師（**Research Lawyer**），工作是從

¹¹ 安大略法委會亦接受來自安大略多間法律學院的院長的支援。

¹² “安大略法律基金會於 1974 年設立，是一個提供補助金的機構，目的是為所有安大略居民倡行公義和提升司法公正。根據一項對《律師會法令》（**Law Society Act**）（即規管安大略律師及法律輔助人員的法例）的修訂條文而成立的基金會，收取來自律師及法律輔助人員的混合信託帳戶的利息，用以資助有價值的法律相關活動項目。”<http://www.lawfoundation.on.ca/>

¹³ 《創會協議》第 4 條。

¹⁴ “.....如理事在根據本協議履行職務時離開通常居住地，則有權獲付在此期間所招致的合理差旅及生活費用”，見《創會協議》第 6 條。

事研究，協調主要項目，進行諮詢，以及督導來自安大略不同法律學院的學生研究員。安大略律政部每年會借調一名律師到安大略法委會，而奧斯古德霍爾法律學院亦會借調一名學院成員，為期六個月。另有兩名行政職員就安大略法委會的運作及項目提供支援。

27. 自 2012 年 1 月起，安大略法委會成立了社區委員會（Community Council），以擴大其諮詢安大略居民的工作承擔。社區委員會由廣泛層面的個人組成，他們皆熱心於法律改革，其合併起來的覆蓋範圍遍及整個安大略省。社區委員會的任務是協助安大略法委會進行諮詢，並就新的或進行中項目的考慮事項提供專業知識。安大略法委會籲請有志者申請加入社區委員會，並已選出 12 名個別人士作為初期成員。安大略法委會亦得到法律學院研究及聯絡小組（Law School Research and Liaison Group）的協助。

英格蘭及威爾斯

28. 在英格蘭及威爾斯，法律委員會（Law Commission，以下簡稱“法委會”）是由議會藉《1965 年法律委員會法令》（Law Commissions Act 1965）成立的獨立機構。法委會的職能於《1965 年法律委員會法令》中列明。

29. 法委會的經費大部分來自議會提供的核心撥款（《1965 年法律委員會法令》第 5 條），並經司法部（Ministry of Justice）收取。按照《政府與法律委員會議定書》（Protocol between the Government and the Law Commission），法委會亦收取不同部門提供的資金，以支付某些法律改革項目的經費。¹⁵ 在 2017/2018 財政年度，法委會的預算開支總額為 3,607,000 英鎊，預料大部分用於委員（Commissioner）及職員的費用（3,374,000 英鎊）。¹⁶

30. 法委會現時有五名全職委員（截至 2016 年 12 月計）。

¹⁵ 法律委員會，*Annual Report 2015-2016* (Law Com No 359)，第 86 頁。

¹⁶ 不包括主席的薪金，主席的薪金由英格蘭及威爾斯法庭及審裁機構（HM Courts and Tribunals Service）支付。

主席是一名高等法院或上訴法院法官，其在法委會的委任期最長為三年。另外四名委員是資深的法官、大律師、事務律師或法律系教師。他們由英國司法大臣兼大法官（**Lord Chancellor and Secretary of State for Justice**）委任，任期最長五年，但其委任可獲延展。主席負責推廣法委會所擔當的角色及工作，並是主要的對外人物。他領導一眾委員，並將他們的意見反映予各部長及其他持份者。主席亦主導特定的法律改革項目，並且肩負特別責任，監督法委會關乎成文法的合併及廢除的工作。自 2015 年 8 月起，法委會的主席為上訴法院法官大衛·比恩爵士（**Lord Justice (Sir David) Bean**）。

31. 為各委員提供支援的人計有一名總幹事（**Chief Executive**）及大約 20 名政府法律服務（**Government Legal Service**）的成員、兩名議會律師（他們草擬改革和合併法律的法案），以及若干名研究助理（他們通常是新近獲執業資格的法律系畢業生）。

32. 法委會的核心職能是檢討已變得相當複雜、過時或不公平的法律範疇。法委會透過公眾諮詢就其法律改革建議進行廣泛諮詢，並將改革建議提交英國議會，而假如為此立法，英國議會會落實有關的法律改革建議。

33. 除了改革法律外，法委會也有法定責任簡化法律，簡化的方式為：¹⁷

- (a) 將法律編纂為成文法則；
- (b) 合併法規；
- (c) 廢除過時及不必要的成文法則。

34. 更具體而言，《1965 年法律委員會法令》第 3(1) 條同時向法委會及蘇格蘭法律委員會委以一項責任，就是負責檢討法律，“以期有系統地發展和改革法律，特別是包括將有關法律編纂為成文法則，消除異常之處，廢除過時及不必要的成文法則，減少獨立成文法則的數量，以及一般地簡化法律和令法律現代化”。

¹⁷ 《1965 年法律委員會法令》第 3 條。

35. 法委會及蘇格蘭法律委員會將這項工作分為兩個明顯分開的環節：法律改革項目和成文法工作（後者包括成文法的廢除和合併）。¹⁸ “法律改革項目”環節與香港法改會所執行的職能相類似。成文法的廢除和合併工作則於下文進一步解釋。¹⁹

36. 合併工作是《1965 年法律委員會法令》下的其中一項法定職能。²⁰ 目的是將某一主題的不同成文法則納入單一條法令中，藉此使成文法更加清晰、簡短和更便於閱覽。經合併的法令會取代過去多年來通過的多條不同法令（以及法定文書）。自 1965 年以來，超過 200 條合併法令已予制定。

37. 負責合併工作的委員是主席本人。一名富有經驗的議會律師會負責執行合併工作，並會與所合併法律的專責政策部門緊密合作。有關部門就合併法案所提供的意見是非常重要的，而辨別和聯繫持份者的工作通常最適宜由有關部門負責。如果需要對有關法律作出重大的政策改變，法委會便不會考慮將其歸入適宜合併之列。合併工作可以是特別困難，並且經常需要對法律作技術性的實質更改。當中可能需要耗用大量時間和資源。影響蘇格蘭法律的合併項目會與蘇格蘭法律委員會一同進行。

38. 成文法的廢除工作涉及廢除再無實際用處的法規。²¹ 目的是將有關法規現代化和簡化，藉此將其縮短，從而節省使用者的時間（最終節省不必要的費用）。這項工作也可避免過時的法律因看似依然有用的法律而誤導

¹⁸ 見英格蘭及威爾斯法律委員會，*Annual Report 2015-16* (Law Com No 367)，第 7 頁：

https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2016/07/56221-Law-Comm-367_Web.pdf，而關於蘇格蘭，見蘇格蘭法律委員會網頁的“*What we do*”一欄：<https://www.scotlawcom.gov.uk/about-us/>

¹⁹ 下面的段落探討英格蘭的情況，但蘇格蘭的情況也相若。事實上，成文法的廢除和合併工作有時候是由英格蘭與蘇格蘭兩地的法委會聯合進行的。

²⁰ <https://www.lawcom.gov.uk/consolidation/>

²¹ <https://www.lawcom.gov.uk/our-work/statute-law-repeals/>

人的情況。負責廢除工作的委員也是主席本人。²²

39. 法委會就廢除成文法所提的建議，可藉制定特別的《成文法（廢除）法案》而得以落實。自 1965 年以來，共制定了十九條這類法案，廢除超過 3,000 條整條法令，另外還對數以千計的其他法令作出局部廢除。

40. 選擇法令以作廢除，準則是基於有關法令再無實際用處——通常有關法令因技術理由而不再有任何法律效力（可因失去時效、不需要或過時）。有些法令也可因其制定目的不再存在或已由其他措施所取代而被挑選以作廢除，即使這些法令嚴格來說依然有法律效力。法委會在最終決定其廢除建議之前會進行廣泛諮詢。

41. 有一點應予注意，由法委會與蘇格蘭法律委員會進行的成文法廢除與合併項目並不看似牽涉重大的政策改變。

42. 關於法委會更廣闊層面的工作，法委會內部有一名經濟學家，負責就評估法委會法律改革建議的影響而提供專家意見，他的專業知識令法委會有所得益。現時，選取項目有三項法律準則：有關項目是否重要、是否合適、是否有具備專業知識的專家。除此以外，法委會亦就潛在的改革選項進行初步的成本／效益分析。在法委會所做的工作中，影響評估繼續佔有重要地位。經濟研究團隊會與法律團隊合作草擬有關評估，而法委會現時的例行做法，是隨着每個項目的諮詢文件同時提供有關評估。²³ 此外，法委會內部又設有專業傳訊人士，負責就法委會的所有信息傳

²² 英格蘭及威爾斯法律委員會，*Annual Report 2014-15* (Law Com No 359)，第 38 頁。

http://www.lawcom.gov.uk/wp-content/uploads/2015/05/6.792_LC_EL_Annual-Report-accounts-201415_WEB.pdf

蘇格蘭法律委員會，*Annual Report 2016* (Scot Law Com No 246)，第 21 頁。

https://www.scotlawcom.gov.uk/files/2414/8827/0829/Scottish_Law_Commission_Annual_Report_2016_Report_No_246.pdf

²³ 在 2011–12 年度，基於財政預算的壓力，法委會減少了團隊內經濟學家的人數。在 2012–13 年度，由於更加需要以經濟及統計學證據支持法律改革建議，法委會希望增加這方面的人手。

播事宜提供策略性指引，並透過管理和發展法委會的網站、持份者關係及活動，以及處理傳媒關係，以支援法委會的工作。對於法委會所具備的優點，法委會主席（2012–2015 年）大衛·勞埃德·瓊斯爵士（Sir David Lloyd Jones）有以下的話：

“我認為，英格蘭及威爾斯以及蘇格蘭所發展出來的法律委員會模式卓有成效，是進行法律改革的有效方式。法律委員會及蘇格蘭法律委員會均有多項重大優點。兩個法律委員會在很多不同領域上都具備豐富的法律專業知識。我們可就法律現況、被視為有所不足之處及改革建議，進行廣泛而徹底的諮詢。我們獨立於政府以外，並以獨立自主見稱，因此可與範圍廣泛的各方聯繫，而對於我們客觀而公正無私的立場，他們都珍而重之。我們採用同儕檢視的做法，報告書及法例擬稿會經專家嚴格審核，這是十分有效的質量保證制度。我們內部有自己的議會律師。我們另一優勢是有對於法律改革措施而言尤其合適的特別議會程序。”²⁴

43. 《2009 年法律委員會法令》（Law Commission Act 2009）規定司法大臣須就法委會建議的落實情況擬備周年報告書，並且提交議會。《2009 年法令》又規定，司法大臣可與法委會商討出一份有關法委會工作的議定書，從而為政府與法委會之間的關係定出框架。2010 年 3 月，司法大臣與法委會商討出一份法定的議定書，以管限政府部門與法委會應如何就法律改革項目合作。該份議定書對確保法委會與英國政府之間有具效益的工作關係起關鍵作用，其用意是增加政府落實法委會建議的數目，並縮短推展改革的時間。²⁵

44. 有關議定書載有多項規定，其中包括——

²⁴ M Dyson, J Lee & S Stark (eds), *Fifty Years of the Law Commissions - The Dynamics of Law Reform* (Hart Publishing, 2016 年)，第 363 頁。

²⁵ 《司法大臣（代表政府）與法律委員會之間的議定書》（Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission），http://www.lawcom.gov.uk/wp-content/uploads/2015/06/lc321_Protocol_web.pdf

“18.除非與法委會另有協議，否則部長將盡快向法委會作出初步回應，而該項回應無論如何將在報告書發表後六個月內作出。

19. 除非與法委會另有協議，否則部長將在發出初步回應後盡快向法委會作出詳盡回應，而該項詳盡回應無論如何將在報告書發表後一年內作出。該項詳盡回應將列明部長接納、不接納或打算修改後落實哪些建議。如適用的話，部長亦將提供落實時間表。”

愛爾蘭

45. 愛爾蘭法律改革委員會（Irish Law Reform Commission，以下簡稱“愛爾蘭法改會”）乃根據《1975年法律改革委員會法令》（Law Reform Commission Act 1975）第3(1)條成立。愛爾蘭法改會是一個獨立的法定機構，負責檢視不同的法律範疇，並提出改革或修改建議。愛爾蘭法改會的法律改革研究工作有兩大來源，即(1) 根據一項由愛爾蘭法改會擬備並經政府同意，同時已根據《1975年法令》提交愛爾蘭議會（Houses of the Oireachtas）的法律改革計劃；及(2) 按照總檢察長（Attorney General）根據《1975年法令》提出的要求。

46. 愛爾蘭法改會的職能是定期檢討法律，並按照《法律改革委員會法令》的條文作出檢視和進行研究，以期改革法律和擬訂法律改革建議。²⁶ 就法律或某方面的法律而言，《1975年法令》將“改革”一詞界定為包括——

- (a) 發展法律
- (b) 將法律編纂為成文法則（包括法律的簡化及現代化）及
- (c) 修訂和合併成文法

47. 愛爾蘭法改會由一名主席、一名全職委員

²⁶

《1975年法律改革委員會法令》（Law Reform Commission Act 1975）第4(1)條。

(Commissioner) 及三名非全職委員組成。各委員由政府應愛爾蘭總理 (Taoiseach) 的要求委任，任期最長為五年，但可續獲委任。愛爾蘭總理是在諮詢總檢察長的意見後才作出上述委任要求。政府只可委任其認為具備合適資格的人出任委員，有關資格是：擔任司法職位；或具備大律師或律師的經驗或具備法律教師的經驗；或具備其他特別經驗、資歷或訓練，而政府認為就愛爾蘭法改會的職能而言，有關經驗、資歷或訓練是合適的。²⁷ 愛爾蘭法改會的現任主席是一名愛爾蘭高等法院的退休法官。

48. 為各委員提供支援的人計有研究總監 (Director of Research)、兩名經理 (三人均曾接受法律訓練)，以及九名法律研究員及六名行政職員 (截至 2016 年 12 月止)。

49. 在每個財政年度，愛爾蘭法改會會收到一筆來自議會所提供資金的撥款，款額是財政部長 (Minister for Finance) 按總檢察長的建議，認為是愛爾蘭法改會履行職能所需者。²⁸

新西蘭

50. 法律委員會 (Law Commission，以下簡稱“法委會”) 是一個獨立的官方實體 (Crown Entity)，受《1985 年法律委員會法令》(Law Commission Act 1985) 及《2004 年官方實體法令》(Crown Entities Act 2004) 管限。法委會旨在推動以有系統的方式檢討、改革和發展新西蘭的法律。《1985 年法律委員會法令》第 5 條列明法委會的職能。除了就法律的改革與發展提出建議外，法委會還會：

- (a) 對以下事宜提出意見：任何政府部門就任何法律範疇所進行的檢討，²⁹ 以及因應有關檢討的結果而提出的建議；

²⁷ 《1975 年法律改革委員會法令》第 3(7)條。

²⁸ 《1975 年法律改革委員會法令》第 8 條。

²⁹ 以及《1985 年法律委員會法令》第 3A 條所界定的組織。

- (b) 向司法部長（Minister of Justice）及負責的部長提出以下意見：在切實可行範圍內可盡量令法律易於理解和便於使用的方式。

51. 司法部（Ministry of Justice）獲授權作為法委會的監察部門，管理負責的部長與法委會之間的《成果協議》（Output Agreement），並監察法委會在這方面的表現。

52. 各委員均是十分資深和能幹的律師，他們分別來自司法機構、公營部門、私營機構及大學。法委會的研究及法律職員本身亦是高資歷的專家。《1985 年法律委員會法令》規定，法委會須設有最少三名而最多六名受薪委員。他們領導研究員團隊，並集體決定法委會最後報告書的內容。法委會的工作性質要求各委員不但要管理項目，更要全情參與所有詳細的研究、解說及草擬事宜。現時，法委會有四名委員，其中包括作為主管委員的主席，他是一名新西蘭上訴法院的退休法官。

53. 總經理（General Manager）負責管理法委會的運作，並直接向主席負責。截至 2017 年 11 月，法委會共有 15 名法律及政策顧問職員。³⁰ 法委會亦會委託在專門範疇具備專才的顧問，參與個別項目的工作。一般的指引是法委會應盡力將委員與負責研究／政策的職員比例維持於 1：3 的水平。法委會的經驗顯示，這個比例能將委員與職員的效率和效益發揮極致。

54. 在 2017 年 6 月 30 日結束的年度，法委會的估計收入是 411.5 萬新西蘭元。³¹ 然而，法委會的估計開支達 404.9 萬新西蘭元，款項主要用於人員的薪酬（299.1 萬新西蘭元）。

³⁰ 法委會現時的政策，是招聘現有最優秀的年輕畢業生，而在其高級職員中則聘有在法律及其他專科方面較有經驗和具備專長的人員。

³¹ 收入包括：來自官方的收入、利息收入、售賣刊物及雜項收入。見法委會 *Statement of Performance Expectations 2017 to 2018*，第 10 頁。
<http://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/corporatePaperAttachments/Law-Commission-Statement-of-Performance-Expectations-2017-2018%20%28Parliamentary%20PDF%29.pdf>

蘇格蘭

55. 蘇格蘭法律委員會（**Scottish Law Commission**，以下簡稱“蘇格蘭法委會”）是於 1965 年由英國議會成立的一個諮詢機構，負責檢視蘇格蘭的法律，並提出必要的改革建議，以改善、簡化和更新蘇格蘭法律。蘇格蘭法委會是根據《1965 年法律委員會法令》與英格蘭法律委員會同時成立。³²

56. 蘇格蘭法委會的法定職能是負責檢視蘇格蘭法律，就所需的蘇格蘭法律改革向政府提出獨立意見。大部分的法律改革報告書呈交予蘇格蘭部長，而部分報告書若主題涉及須由英國議會處理的法律範疇者，則呈交予英國相關部長。

57. （蘇格蘭法委會在成文法廢除與合併工作方面的角色，³³ 已在上文的英格蘭及威爾斯部分中較為詳細地探討，而同樣的角色也根據《1965 年法律委員會法令》第 3(1)條委予英格蘭法律委員會。）

58. 蘇格蘭法委會由五名獲蘇格蘭部長委任的全職委員所組成。主席一職由其中一名委員出任，而根據慣例出任主席者是蘇格蘭最高民事法院的一名法官。其他委員來自擔任司法職位者、訟辯人、事務律師或大學法律教師。委員任期最長為五年，期滿可獲再次委任。各委員得到蘇格蘭法委會總幹事（**Chief Executive**）以及法律和非法律人員支援。全部常額人員均借調自蘇格蘭政府。³⁴ 截至 2017 年 11 月，蘇格蘭法委會共有十名法律人員和六名非法律人員。

³² 《1965 年法律委員會法令》第 2 條。

³³ 見蘇格蘭法律委員會網頁的 “What we do” 一欄：

<https://www.scotlawcom.gov.uk/about-us/>

³⁴ <http://www.scotlawcom.gov.uk/about-us#who>

59. 蘇格蘭法委會可獨自或聯同英格蘭及威爾斯法律委員會以及北愛爾蘭法律委員會展開一個法律改革項目。有時候，法律改革建議可能來自組職或個人。蘇格蘭部長亦可要求蘇格蘭法委會就某個法律範疇進行工作。蘇格蘭法委會執行工作的權限，載於經蘇格蘭部長批准並不斷持續的法律改革計劃，或基於蘇格蘭部長的委託。

60. 蘇格蘭法委會的經費來自蘇格蘭政府的撥款。在2016年12月31日結束的年度，蘇格蘭法委會的開支總額是1,509,346英鎊，款項大部分用於委員的薪金和職員費用（分別為633,200英鎊及664,856英鎊）。³⁵

61. 在落實蘇格蘭法委會建議方面，蘇格蘭議會有一項重大的發展。2013年5月，蘇格蘭議會決定修改其常規，在議會內成立一個專門處理法律改革事宜的委員會，名為“轉授權力及法律改革委員會”（Delegated Powers and Law Reform Committee）。蘇格蘭法委會會考慮所有提交議會的蘇格蘭法定文書，並決定是否基於若干理據促請議會省覽有關文書。這項發展反映議會願意向前邁進，落實更多能更新法律以配合社會轉變或發展普通法的法委會法案。³⁶ 這個新程序確認了蘇格蘭法委會在建議改革以改善、簡化和更新蘇格蘭法律方面所擔當的寶貴角色。

62. 在較近期，議會改革委員會（Commission on Parliamentary Reform）建議，蘇格蘭議會應設立機制，訂明部長須在收到載有法律改革建議的蘇格蘭法委會報告書時，向議會作出宣布（可在委員會或議事廳宣布）。³⁷

新加坡

³⁵ 蘇格蘭法律委員會，*Annual Report 2016*，第27頁。

³⁶ 新聞稿：

http://www.scotlawcom.gov.uk/files/5614/0077/2775/News_Release_-_First_law_reform_Bill_for_a_new_process_in_the_Scottish_Parliament.pdf

³⁷ 見 *Report on the Scottish Parliament* (2017年6月20日)，建議48，第51頁。
<https://test123582.files.wordpress.com/2016/10/commissiononparliamentaryreformreport-june20171.pdf>

63. 法律草擬與法律改革司 (Legislation and Law Reform Division) 隸屬總檢察署 (Attorney General's Chambers)，於 2008 年 6 月 15 日繼法律草擬司 (Legislation Division) 和法律改革與修正司 (Law Reform and Revision Division) 合併後正式成立。法律草擬與法律改革司當時設有兩個主要部門，分別是法律草擬部 (Legislative Drafting Directorate) 以及法律改革與修正部 (Law Reform and Revision Directorate)。該司的主要職能是法律草擬、法律改革和法律修正。

64. 當時每年都有工作計劃擬備，列明各個法律改革項目，而所進行的各項有系統研究，以至諮詢政府各部與機構、專業團體和公眾人士的工作，旨在就法律改革提出實際和相關的建議。法律草擬與法律改革司曾與新加坡法律學會 (Singapore Academy of Law，以下簡稱“學會”) 轄下的法律改革委員會 (Law Reform Committee) 緊密合作。於 2014 年，法律草擬與法律改革司改名為法律草擬司 (Legislation Division)，以反映其工作主要集中於草擬法律。易名後的法律草擬司在法律改革方面所擔當的角色看來已大大褪色。

65. 學會有接近 10,000 名會員，包括獲最高法院訟辯人及事務律師資格或獲委任為法律服務人員的人，還有公司律師、本地法律學院的教學人員和在新加坡的外國律師等。學會歸會務委員會 (Senate) 所管治。會務委員會則是由首席大法官領導，並由他擔任主席。組成會務委員會的其他委員計有總檢察長、最高法院法官以及法律專業不同分部的主要領袖。

66. 學會認為法律知識是其會員的智慧資本。因此，學會的其中一項職能是發展和提升法律知識。學會轄下的法律改革委員會 (以下簡稱“委員會”) 邀請所有執業者反映他們在工作過程中所遇到的法律不足或錯誤之處。委員會會檢視所有收到的回應，並向總檢察署提出建議，以期在適當時候修訂有關法律。委員會也研究法律中有哪些部分需要修改，並檢視各個不同法律範疇的改革，這不限於任何特定領域或法理部分。委員會會就其改革工作進行廣泛諮

詢，而諮詢的結果是修訂和更新現有法例以及制定新法律。³⁸ 自 1989 年成立以來，委員會有賴來自業界和學界為數不多但卻盡心盡力的精英委員的貢獻，在推動寬廣層面的改革工作上，取得了顯著的成績。

³⁸

這包括在《2000 年法律專業（修訂）法令》（Legal Profession (Amendment) Act 2000）中落實的法律合夥公司化、在《2005 年下級法院（修訂）法令》（Subordinate Courts (Amendment) Act 2005）中落實的法院間法律程序轉移，以及在《2009 民事法律（修訂）法令》（Civil Law (Amendment) Act 2009）中落實的喪失繼承權：

http://www.sal.org.sg/content/LD_law_reform.aspx