

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)365/17-18(04)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2017 年 12 月 20 日舉行的會議

有關香港法律改革委員會的運作模式 的背景資料簡介

目的

本文件綜述立法會議員就香港法律改革委員會("法改會")的運作模式所提出的主要意見和關注，並就此事及相關事宜提供有關的背景資料。

背景

2. 法改會是由香港前行政局於 1980 年設立的獨立組織，其職權範圍是研究由律政司司長或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。¹ 法改會研究任何一個項目，均旨在探討某特定範疇的法律，並(如屬適當的話)會為改善有關法律提出深思熟慮的建議。

香港法律改革委員會研究獲轉介課題的工作程序

3. 交予法改會研究的課題，會先由其成立的一個小組委員會作深入探討。小組委員會由專業人士組成，主席一職通常由法改會成員擔任。鑒於研究課題時有需要與社會大眾溝通，所以法改會的小組委員會經常有為數不少的非律師成員²。此外，法改會也可決定免卻就個別課題

¹ 律政司司長擔任法改會主席，而終審法院首席法官及法律草擬專員都是當然成員。法改會其他成員由香港特別行政區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，也包括並非律師的人士和社會賢達。

² 法改會自 1980 年成立以來，其小組委員會成員是由律政司司長委任，他們均以義務性質出任。法改會如果成立小組委員會，會安排法改會秘書處一名合資格律師擔任小組委員會的秘書和研究員。

成立小組委員會，而自行根據法改會秘書處所搜集的資料展開研究。法改會秘書處由該會秘書長、一名副秘書長和另外數名律師組成，專責為研究議題而搜集資料、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。

4. 不論有否委任小組委員會專責研究某個課題，法改會都必定會先廣泛徵詢公眾對有關的研究項目的意見，才會作出結論。在絕大多數情況下，法改會會發表載有小組委員會的初步結論和建議的諮詢文件，藉以徵詢公眾的意見。每個小組委員會所發表的諮詢文件都會獲得廣泛宣傳，這些文件會以印刷本發行及上載到法改會網站。³ 自 1982 年 1 月 1 日至 2017 年 6 月為止，法改會合共發表了 65 份報告書。⁴ 法改會每一次發表報告書後，均必須將有關建議提交予政府轄下的相關政策局考慮。

香港法律改革委員會的運作模式

5. 據法改會在 2011 年 4 月向司法及法律事務委員會("本事務委員會")提供的資料所述，法改會成立於 1980 年，是當時的律政司及首席按察司聯合倡議的結果，所選擇的模式被認為適合香港。與許多其他司法管轄區的法律改革機構不同，法改會並沒有全職委員。相反，法改會及其小組委員會的成員是以兼職和無償方式，義務為法律改革提供服務。與有全職委員的委員會比較，雖然這可能意味着法改會的研究項目或需要花更長的時間來完成，但優點是這些項目得以受益於法改會和其小組委員會成員的廣泛專門知識。法改會若非以此方式運作，便可能無法獲得這方面的好處。自法改會成立以來，共有超過 500 名來自社會各界的人士曾經在法改會或是在其成立的一個或多個小組委員會出任成員。

落實香港法律改革委員會的建議

6. 法改會提出的建議會交由政府轄下相關政策局考慮。為回應本事務委員會提出有關延誤考慮和實施法改會建議的關注，政府當局於 2011 年 10 月向就法改會研究項目的主題負有政策責任的政策局及部門發出指引("政府當局指引")，規定政策局或部門必須在特定的時限內，對屬於其職權範圍內的法改會報告書提交公開回應。根據該指引，政策局

³ 法改會刊物的連結：<http://www.hkreform.gov.hk/tc/publications/introduction.htm> [於 2017 年 12 月登入]。

⁴ 有一份報告書建議對法律不作改變，其餘 64 份報告書的落實情況如下：35 份報告書的建議已全面落實；8 份報告書的建議已部分落實；16 份報告書的建議正在考慮或落實中；3 份報告書的建議不獲政府接納；以及有兩份報告書政府沒有計劃在現階段落實建議。

或部門應在法改會報告書發表後 12 個月內提交詳盡回應，列明政府當局接受哪些建議、不接受哪些建議，或哪些建議擬經修改後實施。即使在這個時間之前，相關的政策局也應在報告書發表後 6 個月內提交初步回應，明確載列落實報告書的時間表，以及當其時已經採取的行動。

議員的主要意見和關注

落實香港法律改革委員會建議的工作進度

7. 立法會議員一直就政府當局落實法改會的建議時出現過度延誤表示關注。在 2011 年 1 月 26 日的立法會會議席上，有議員提出有關"法律改革建議的落實"的書面質詢，內容是關於法改會自 1997 年共完成了 27 份報告書，政府當局仍未落實其中 22 份報告書所載的法律改革建議。

8. 本事務委員會在 2011 年 4 月 19 日的會議上，察悉法改會提供有關其角色和工作的資料文件，內容包括法改會自 1996 年 1 月 1 日以來所發表的報告書中各項建議的落實情況。政府當局接着在 2011 年 12 月 20 日的本事務委員會會議上，向委員簡介法改會的角色和工作並與委員進行討論。對於政府當局遲遲未有落實法改會提出的多項建議，委員普遍表示不滿。為了協助本事務委員會和其他相關的立法會事務委員會向相關的政策局及部門跟進落實建議的進度，律政司司長自 2013 年以來向本事務委員會提交了 5 份年度報告。

9. 在隨後的本事務委員會會議上就上述的年度報告進行討論時，有部分委員表示，政府當局在考慮法改會各份報告書的建議時耗時甚久，他們關注到，有關建議會隨着時間流逝而變得過時。他們亦憂慮，遲遲未能實施有關建議，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。有見及此，委員促請政府當局從速落實法改會於各項報告書中所提出的建議，並且優先處理公眾已有共識及關乎民生或商界的建議。

10. 政府當局回應時表示，對於委員關注需加快落實法改會建議的進度，當局已作跟進。法改會亦相當重視監察落實建議的進度，並將監察有關情況列為其會議的常設議題。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各種困難。

香港法律改革委員會與政府當局的工作出現重複

11. 部分委員認為，法改會與政策局各自就相同的主題進行公眾諮詢，實屬工作重疊。也有部分委員建議法改會應避免研究一些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。

12. 政府當局回應時表示，法改會在最後報告書提出建議前，已經進行公眾諮詢並已考慮公眾的意見，但由於法改會的建議可能涉及政策考慮因素，或會引起各持份者的不同意見，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。

香港法律改革委員會的獨立性

13. 部分委員察悉，法改會的職能是研究由律政司司長或終審法院首席法官轉介的法律範疇的改革事宜，他們認為一般市民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當局的干預。

14. 政府當局回應時解釋，在正式的轉介機制以外，法改會歡迎立法會議員、學術界及公眾人士就任何值得法改會考慮的法律改革課題提出建議。此外，政府當局亦強調，法改會由學術界人士、執業律師及社會賢達組成，其獨立自主的地位無庸置疑。法改會在敲定報告書的過程中會諮詢公眾，以確保其建議有足夠的公眾支持。儘管如此，政策的緩急輕重安排，概由政府當局決定。

考慮香港法律改革委員會報告書的指引

15. 部分委員觀察到，根據上文第 6 段所述的政府當局指引，政策局及政府部門只須在發表報告書後 12 個月內盡快提交詳盡的公眾回應，但指引並無訂明實施建議的時間。他們關注到，指引未能解決部分法改會報告書閒置多年而毫無進展的問題。此外，亦有委員詢問，相關政策局經考慮法改會報告書後，會否向法改會匯報其考慮結果，尤其是會接受哪些建議、不接受哪些建議，或擬修改哪些建議後予以落實。

16. 政府當局回應時解釋，政府當局指引適用於法改會新近發表的報告書，而政府當局對之前發表的報告書的回應，已上載至法改會的網站，供公眾查閱。

香港法律改革委員會的資源

17. 部分委員察悉法改會成員是以義務性質擔任有關工作，他們認為，法改會人力資源不足，或會令諮詢過程及研究立法建議的工作花費更多時間。就此方面，他們建議，政府當局應尋求撥款，以增加法改會的人力資源及提高其工作效率，以及聘用更多具備專業法律知識的全職人員，以支援法改會的工作。此外，為了加快本港法律改革的進程，部分委員亦建議，政府當局應分配更多資源，以擴大法改會及其秘書處。

18. 在 2017 年 6 月 26 日的本事務委員會會議上，政府當局向委員表示，法改會秘書處已參考其他司法管轄區的做法，研究包括增加人力資源，以及就法律改革計劃與大學方面合作等可行方案，供法改會考慮。

19. 本事務委員會在 2017 年 10 月 30 日舉行會議聽取政府當局就行政長官 2017 年施政報告作出政策簡報時，律政司司長向委員表示，由於法律改革程序沿用多時，政府當局認為檢討有關程序，以期研究可提高法改會的效率和改善其運作的可行方案，會有裨益。有關研究旨在借鑒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香港特別行政區的法律改革制度，以及在這制度下的法改會架構和運作；如有此需要，則找出改革的可行措施和方案。

最新情況

20. 律政司擬於 2017 年 12 月 20 日舉行的會議上，就改良法改會的運作模式向本事務委員會作出簡介。

相關文件

21. 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 12 月 14 日

有關香港法律改革委員會的運作模式
的背景資料簡介

相關文件一覽表

會議	日期	文件
立法會會議	2011 年 1 月 26 日	<u>謝偉俊議員提出有關法律改革建議的落實的質詢</u>
司法及法律 事務委員會	2011 年 4 月 19 日	<u>政府當局提供的文件</u>
	2011 年 12 月 20 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2012 年 2 月 27 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2012 年 3 月 2 日 (議程第 VII 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
司法及法律 事務委員會	2013 年 6 月 25 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2014 年 5 月 27 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>政府當局對 2014 年 4 月 22 日 會議上所通過動議的回應</u> <u>會議紀要</u>
	2015 年 7 月 20 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

會議	日期	文件
	2016 年 5 月 23 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2017 年 6 月 26 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處

議會事務部 4

2017 年 12 月 14 日