

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)648/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔 號 : CB2/PL/AJLS

立法會 司法及法律事務委員會 會議紀要

日 期 : 1999年10月13日(星期三)
時 間 : 上午8時30分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 吳靄儀議員(主席)
曾鈺成議員(副主席)
李柱銘議員
涂謹申議員
劉漢銓議員
劉健儀議員
劉慧卿議員

列席議員 : 夏佳理議員

缺席委員 : 何俊仁議員

出席公職人員 : 律政司

律政司司長
梁愛詩女士

署理法律政策專員
歐義國先生

政務專員
陳甘美華女士

法律顧問(立法事務)
杜俊能先生

政務司司長辦公室

行政署長
尤曾家麗女士

副行政署長
趙崇樞女士

- 列席秘書** : 總主任(2)3
 馬朱雪履女士
- 列席職員** : 助理秘書長2
 林鄭寶玲女士
- 高級主任(2)3
 胡錫謙先生
-

經辦人／部門

**律政司司長及行政署長就行政長官1999年施政報告舉行
簡報會**

(行政長官在1999年10月6日立法會會議上發表的施政報告；律政司施政方針小冊子——“維護法治”；政務司司長辦公室轄下行政署施政方針小冊子——“行政申訴與法律援助”。)

主席歡迎律政司司長、行政署長及政府當局其他代表出席會議。她邀請律政司司長和行政署長分別向委員簡介律政司及行政署的施政方針，然後回應委員提出的問題。(律政司司長的致辭全文及行政署長的開會詞已於席上提交，並分別載於附錄I及II。)

律政司施政方針

2. 律政司司長特別提述其致辭全文中有關律政司施政方針的重點如下——

維護法治

- (a) 政府受法律管轄，是法治的一個要素。對政府行政措施進行司法覆核，是普通法地區一項沿用已久的重要措施，亦是本港法律制度的一項主要特色。在1998年，政府須面對947宗民事訴訟，其中105宗涉及與政府決定有關的司法覆核。在實施《基本法》後，訴訟人現在可以基於法例違反《基本法》的各項保證而訴諸法庭，質疑有關法例。
- (b) 在憲法訴訟的新發展中，法院某些判決引起爭議是意料中事，因為在法院要裁定法例是否符合憲法時，會涉及更多政策範疇的問題。此外，

就《基本法》而言，由誰人作出解釋是一項引起極大爭論的問題。憑藉《基本法》第一百五十八條，普通法地區與大陸法地區在解釋法例方面的兩種不同傳統都被編入《基本法》內。《基本法》第一百五十八條訂明，《基本法》的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)，並賦予香港特別行政區(下稱“香港特區”)法院在審理案件時解釋《基本法》的權力，但須受若干限制。此項根據《基本法》共同擁有解釋權的措施是香港特區新憲制架構的一部分，而且完全符合法治精神。

評估成效的主要範疇

- (c) 律政司與內地在法律合作方面取得重大發展，有助加強香港作為國際商業金融中心的信心。在其他方面，律政司的工作亦取得顯著成效，包括在法律上更廣泛使用中文、推廣《基本法》和法治，以及與其他司法管轄區發展司法互助關係。

新措施

- (d) 律政司會就轄下各科別的工作推行16項新措施。此外，律政司會就檢討法律教育的需要與兩個法律專業團體保持對話，而有關問題正由一個工作小組積極研究。第一階段的檢討工作預期會在明年初展開。

法律顧問(立法事務)

- (e) 律政司最近聘請了前立法局法律顧問出任專家顧問，就立法事務提供意見，此舉將有助制訂切合香港特殊憲制地位的議會常規。

行政署施政方針

2. 行政署長扼要講述行政署的施政方針，並集中介紹兩個主要範疇的工作——

維持公眾對獨立申訴的信心

- (a) 政府為市民提供公平、公開和簡易的途徑，就行政決定及措施提出上訴和投訴，該等途徑包括行政上訴委員會、文康市政上訴委員會、申訴專員，以及根據太平紳士制度進行巡視的太

平紳士。去年，當局為上述兩個上訴委員會增撥人手及資源，藉以提高聆訊上訴的效率，並把申訴專員的職權範圍擴大至涵蓋多4個法定機構，使該等申訴機制的運作效率得以改善。關於太平紳士巡視制度，行政署已在完成該制度的檢討後，制訂若干改善措施，以供在未來一年推行。行政署會努力不懈，確保該等申訴渠道更具成效及透明度。

提供有效率的法律援助服務

- (b) 去年，政府當局已完成研究法律援助服務局(下稱“法援局”)所提各項建議的工作，而所得結論是，設立一個在法律援助開支方面不設上限的獨立法律援助機構，未必最符合可能需要使用法律援助計劃的市民的利益。根據一些設有獨立法律援助機構的海外司法管轄區(澳洲、加拿大、新西蘭及英國)的經驗，它們均須面對為法援經費設定上限以控制訟費增長，以及減少服務的壓力。此外，以財政預算不設上限的獨立法律援助機構取代法律援助署(下稱“法援署”)會為政府當局帶來其他難以解決的問題，例如在確保該獨立機構有效運用資源及運作有效率的方法上如何問責。有必要設立獨立法律援助機構的理據亦再有其他限制，因為根據法援局委託進行的顧問研究結果顯示，大部分獲諮詢的社會團體均認為香港的法援管理是獨立運作的。公眾較為關注法援服務的質素，而非提供該等服務的機構的地位。在顧及上述各項因素及考慮到可能對法援署人員帶來的不安影響後，政府當局認為現時開支預算不設限額的法援制度，是貫徹施政方針的最佳方法。
- (c) 提供法律援助的最主要目的，是確保有合理理由採取法律行動的任何人士，不會因經濟能力不足而無法尋求公義。在過去10年，政府當局不斷加強法援服務；按訴訟費用計算，法援服務開支增加了6倍，由1988至89年度的8,100萬元增加至1998至99年度的5.18億元。在1999至2000年度，法援署在訴訟費用方面的預算開支為6.69億元。
- (d) 法律援助政策檢討共提出了17項建議，藉以擴大各項法援計劃的範圍及改善現有服務，當局現正透過行政及立法途徑逐步實施該等建議。待《1999年法律援助(修訂)條例草案》制定後，

當局會提供一系列新服務，例如在死因研訊中，為引起重大公眾關注個案中的死者近親，以及為“有適當利害關係的人”提供法律援助。法律援助政策檢討的建議可使本港在經濟上符合資格申請法律援助的家庭總數，由現時的48%(即約80萬個家庭)增加至58%(即超過100萬個家庭)。

委員提出的論點

法治及保障人權

4. 涂謹申議員關注到，對於一些須絕對保密進行的執法活動，例如警方的“卧底”行動，現時並無任何有效的外在監察機制，防止政府執法機關作出非法行為或侵犯人權的可能性。他表示，在近期的一些案件中，法庭曾批評執法機關進行調查及取證的手法。涂議員詢問律政司有否頒布指引，供政府人員在進行執法活動時予以遵從，確保完全符合法治程序，並充分保障市民、疑犯和被告人的權利。

5. 律政司司長回應時表示，律政司其中一項主要職責是提高政府執法機關的檢控水平，當中包括就合法取證的範疇，會見疑犯及證人須知，以及根據已有證據的分量決定應否提出檢控等事宜提供意見。律政司已發出一份詳盡的檢控政策，而該份公開的政策可供市民查閱。她補充，雖然律政司有責任根據以往案例及法律的規定和精神，就有關證據的可接納性提供意見，但對於“卧底”人員取得的證據應在何種程度上適用，以及執法機關應如何搜集證據等問題，則應由法庭訂立指引。律政司司長進一步表示，現行制度已設有各種機制，例如廉政公署的審查貪污舉報諮詢委員會，就個別案件進行研究，以確保不會有任何一方受到不公平對待。

6. 關於涂謹申議員提出的問題，律政司司長答允在會後向事務委員會作出書面回應。

(會後補註：律政司司長的覆函已於1999年10月20日隨立法會CB(2)151/99-00(01)號文件送交各委員。)

7. 李柱銘議員表示，他不同意律政司司長在向事務委員會致辭時表示，“……司法獨立和法治仍然穩健如昔”。他表示，人大常委會對《基本法》作出解釋，推翻了終審法院就居港權事件作出的判決，已是律政司司長所作言論的反證。對於律政司司長又提到，“……社會各界都上下一心，共同爭取一個理想結果”，李議員表示，

“理想結果”應是指修改《基本法》而非尋求人大常委會作出解釋。

8. 劉慧卿議員指出，聯合國人權委員會(下稱“人權委員會”)將於1999年11月1日舉行聆訊，討論香港特區政府就在回歸後實施《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告。她詢問律政司司長，將會派代表團出席人權委員會會議的大部分非政府組織均認為香港特區的公民自由及法治出現倒退情況，她如何解釋該等組織的關注與其所提論點之間的分歧。

9. 律政司司長答稱，政府當局先前已多次向立法會議員解釋，憑藉《基本法》第一百五十八條，人大常委會解釋《基本法》符合憲法的規定。行政長官提請國務院要求人大常委會解釋《基本法》的決定，亦獲得大部分立法會議員支持。律政司司長認為，她在現階段不宜再就此事置評，因為終審法院不久將會就一宗案件進行聆訊，而人大常委會對《基本法》的解釋可能是案中須予研究的事項之一。

10. 關於司法獨立的問題，律政司司長表示，兩名行將退休的資深法官曾公開表示司法獨立並未受到任何干預。她補充，高等法院范達理法官曾發表以下言論，斥駁關於司法獨立受到威脅的指稱——

“回歸至今已經兩年，而我可以真誠地說，司法獨立完全沒有受到任何干預。我知道有人認為居港權案件顯示司法獨立受到干預，但我認為這是一派胡言。”(秘書處譯本)

11. 對於人大常委會解釋《基本法》一事，律政司司長表示，根據有關引述，高等法院馬天敏法官曾經表示——

“我不認為此事對司法獨立造成任何影響。”(秘書處譯本)；及

“大陸法體制較傾向於採用立法解釋。依我看來，單單有此情況絕不會妨礙司法獨立，這只不過表示在某些極罕有的情況下，另有一個作出決定的途徑。”(秘書處譯本)

12. 律政司司長表示，每當人權委員會舉行聆訊，討論香港特區政府就《公民權利及政治權利國際公約》提交的報告時，總會有人對香港特區的民主發展表示關注。由於香港現在已進入憲法過渡的新時代，而處理極

具爭議性問題的法例須根據以概括方式擬寫的憲法來衡量，故此有關注事項提出亦屬意料中事。在香港特區的憲法文件《基本法》實施後，根據《基本法》所載述的各項保證，香港居民的權利和自由，以及在維護法治方面，均獲得充分保障。相比於頒布《基本法》以前，該等明文作出的保證更能保障人權和法治。

13. 律政司司長補充，出現憲法訴訟正是香港法治的顯著證明。她告知委員，在1998年，政府面對947宗民事訴訟，而政府在其中62宗(6.5%)敗訴。至於涉及與政府決定有關的105宗司法覆核，政府在其中17宗(16%)敗訴。該等數據正好顯示政府沒有不守法律。

14. 劉慧卿議員回應律政司司長的意見時表示，數以百計的法律執業者抗議政府尋求人大常委會解釋《基本法》，清楚顯示他們確實對該問題非常關注。李柱銘議員表示，有些法官曾私下向他表示擔心香港的法治。

15. 關於憲法上的改變，主席質疑律政司司長在其致辭中將英國制定《人權法令》(下稱“英國法令”)與人大常委會解釋《基本法》相提並論是否恰當。她指出，前者對行政機關施加限制，以便在人權方面提供更佳保障，但後者卻導致極為不同甚至相反的效果。

16. 署理法律政策專員表示，上述英國法令明文規定法庭不得基於任何法例與該法令有抵觸為理由而將之廢除。若任何法例與該法令有抵觸，只可由立法機關作出修訂，使之與該法令的規定一致。自1991年起，隨著《人權法案條例》的制定，香港對人權的保障已大大加強。此外，在實施《基本法》後，香港的法庭可拒絕執行與《基本法》所訂各項人權保證有抵觸的法例(但英國的法庭則沒有相若的權力)。由此看來，香港特區政府在權力上所受的限制其實遠較英國政府為大。

(會後補註：律政司司長曾在其1999年10月19日的來函中詳細闡釋上一段所提述的意見，而該函件已隨立法會CB(2)151/99-00(01)號文件送交各委員。)

17. 夏佳理議員認為，人大常委會解釋《基本法》條文的做法符合《基本法》所訂的憲政架構。他認為人大常委會釋法一事引起不少困擾，是因為政府未能在終審法院就交其審理的有關案件作出裁決前，先向終審法院清楚表明終審法院應根據《基本法》第一百五十八條就解釋《基本法》一事提請人大常委會作出決定。依他之見，政府在終審法院就有關案件作出裁定後尋求人大常委會釋法的決定，令市民無所適從。

18. 主席總結此事項的討論時表示，律政司是政府最重要的部門之一，不能純粹擔當與技術部門相若的角色，只負責應政府其他部門的要求提供服務。反之，律政司須肩負重要職責，維護香港的法治。她表示希望見到律政司在捍衛法治方面擔當更有力及積極的角色。

獨立的法律援助機構及與法律援助有關的事宜

19. 李柱銘議員及劉慧卿議員對政府當局不按法援局所提建議，決定不設立獨立的法律援助機構取代法援署深表遺憾。李議員表示，政府當局提出的理由，例如在資源方面的影響及可能影響法援署職員的士氣等，均不應作為首要因素考慮。當中涉及的最重要問題，是確保法援服務使用者得到公平的保障。他表示，設立一個獨立機構可消除公眾對法援的管理是否公正和獨立的疑慮和關注，尤其是現時越來越多民事訴訟是針對政府提出的。

20. 主席補充，政府當局的決定已引起法律專業的強烈批評，因為法律專業曾為爭取設立獨立的法律援助機構作出長時間的努力。

21. 行政署長回應時表示，在進行有關檢討時，政府當局最關注的問題，是有必要使法援申請人真正得益。她表示，許多涉及巨額訴訟費用的案件(例如居留權案件)均獲批給法律援助，足以證明關於法律援助並非公平和獨立管理的疑慮缺乏支持理據。此外，現行制度已設有措施保障法援管理的獨立性。舉例而言，該等保障措施包括：法例規定法援署署長必須獨立審批所有個案，而任何人士在其法援申請被法援署署長拒絕後，均可根據一項機制向司法機構(高等法院司法常務官)提出上訴。現時，大部分法援個案(約75%)均外判給私人執業律師處理。

22. 行政署長回答劉慧卿議員一項問題時表示，就法援署署長拒絕提供法律援助的決定向司法機構提出的上訴每年約有1 000宗，其中約10%其後獲判得直。

23. 劉健儀議員詢問，法援署會否考慮將更大比例的案件交予私人執業律師處理，以便法援署可集中資源處理法援申請及監察外判案件。主席表示，她知道大部分獲法律援助的婚姻案件會由法援署內的律師處理。

24. 行政署長答稱，現行外判案件的比例並非既定政策，並可因應多個因素作出調整，例如有否私人執業

經辦人／部門

政府當局

律師願意接辦案件。此外，當局認為有需要將若干比例的案件交由法援署內的律師處理，藉以增加他們的經驗及專業知識。她答應按劉健儀議員所提意見與法援署署長檢討此事。

司法互助

25. 劉健儀議員指出，相互執行民事和刑事判決是香港特區政府急需處理的重要工作。她詢問，尋求中央政府授權與其他國家磋商雙邊協議的工作有何進展。

26. 律政司司長表示，《基本法》第九十五及九十六條分別載述香港特區與內地和香港特區與外國相互進行司法互助的原則。香港特區政府現正與內地機關合作訂出尋求中央人民政府授權的機制，以便香港特區政府可與外國司法管轄區就相互執行民事和刑事判決的安排進行磋商。律政司會在適當時候向事務委員會作出匯報。

27. 律政司司長進一步表示，現時，司法管轄區之間執行裁決的事宜可藉訴訟或雙邊協議所訂的安排作出處理。最近有關方面提出的新建議，是頒布一項國際公約，訂明獨立國家之間相互執行判決的安排，以致無需再就個別案件進行談判。當局預期有關研究工作會帶來更進一步的發展。

向立法會提交法案

28. 夏佳理議員表示，在立法會會期臨近當屆任期最後6個月時，政府當局經常向立法會提交大量複雜的法案，致令議員難以在立法會任期完結前妥善研究該等法案。他要求政府當局採取有效措施，改善有關情況。

29. 律政司司長回應時表示，政府當局設有一個立法次序編排委員會，供各政策局及部門商討及決定將法案提交立法會的次序。她解釋，夏佳理議員所提的問題在某程度上是因為在回歸後的第一年，臨時立法會的工作只限於處理屬香港特區政府在運作上必不可少的事務。此外，在過去兩年亦出現了一些未及預見但在政策上具有深遠的重大事故。該等事故令政府當局有必要重新安排立法次序，以及在提出改革措施和新法例方面承受沉重的壓力，特別是有關措施和法例有時需要在短時間內提出。她表示，就法律草擬工作而言，律政司的法律草擬科必須待有關政策局發出指示後，才可展開工作。

經辦人／部門

30. 行政署長表示，政府當局絕不會延至立法會任期最後階段才將法案提交立法會。在過去12個月，政府當局向立法會提交了120項法例。當局預期會在立法會本年度會期內再提交50多條法案。行政署長表示，她已將議員關注的問題轉達各政策局，並促請它們最遲應在2000年3月前提交有關法案。

31. 會議於上午9時50分結束。

立法會秘書處

1999年11月18日

1999年10月13日(星期三)
立法會司法及法律事務委員會會議
律政司司長致辭全文

各位早安。我很高興今天有機會向各位講述律政司的施政方針、在過去12個月實現歷年各項承諾的工作進度，以及上星期發表的《施政方針》報告所臚列的新措施。

施政方針

2. 律政司的施政方針，是維護法治，為香港特別行政區政府提供高效率和具成效的法律服務，以及維持和改善現行的法律制度。
3. 過去一年，我們在施政方針的層面有三個目標。
4. 首個目標關乎法治，稍後我會討論這項目。
5. 第二個目標，是確保我們的法律服務切合服務對象的合理期望。關於這點，我很高興向大家報告，過去一年，我們已經實現95%以上的承諾。我們取得了良好成績，但當然不敢因而自滿。
6. 第三個目標，是確保法律制度得以不斷改善。這方面我們採取了多項措施。我們在去年的立法會期內向立法會提交了五條條例草案，其中《1998年盜竊罪(修訂)條例草案》已經通過，訂立了新的法定欺詐罪，其餘四條條例草案仍在立法會審議。改善法律制度的其他措施包括：推廣在法律上更廣泛使用中文，以及與其他司法管轄區開展司法互助。稍後我會更深入講述這些題目。
7. 現在我要談談本港的法治。一如各位議員所知，政府受法律管轄，是法治的一個要素。這是不容置疑的。差不多每天都有人在法院對政府提出訴訟。相信大家也知道，這些訟案都由絕對公正獨立、無畏無懼的司法機構處理。對政府行政措施進行司法覆核，是普通法司法區一項沿用已久的重要措施。這項司法程序仍是本港法律制度的一項主要特色。例如：在1998年，政府需面對947宗民事訴訟，其中105宗涉及與政府決定有關的司法覆核。
8. 實施《基本法》為本港法律制度帶來一項重大發展，就是出現了憲法訴訟。訴訟人現在可以基於法例違反了《基本法》的保證而訴諸法庭，質疑有關法例。這是法治的顯著證明。
9. 這種發展引起爭議，但對我們來說，應是意料中事。試看容許對法例進行合憲覆核的其他普通法地區 - 美國是典型例子 - 我們會發現法院的判決往往引起極大爭議。我們必須面對的事實，就是法院需要裁定法例是否合憲，當中會涉及更多政策範疇的問題。在具體處理極具爭議性問題的法例，要以或無明確規定怎樣處理這些問題的概括性憲法來判斷法例是否合憲，這是難免出現的情況。
10. 《基本法》方面，還有另一個複雜因素。《基本法》由全國人民代表大會頒布，對憲法架構作出規定，以推行一國兩制的原則。起草《基本法》期間，遇到一個引起極大爭論的問題，就是由誰人解釋《基本法》？起草人員面對兩種不同的法律體系。在普通法地區，是由法官解釋法例；在大陸法地區，通常由立法機關解釋自己訂立的法例。最後，兩種傳統都被編入《基本法》內，其中第一五八條說明《基本法》的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會，也賦予香港特別行政區法院判案時解釋《基本法》的權力，但須受若干限制。這種共同擁有解釋權的措施是我們的新憲制架構的一部分。根據《基本法》行使這種解釋權完全符合法治精神。
11. 我們實施《基本法》的日子尚短，憲法訴訟帶來的種種影響仍未有深入了解。律政司對《基本法》的問題，十分重視。在某方面出現爭議，實在無可避免。但是，司法獨立和法治仍然穩健如昔。
12. 本港現行的普通法制度可以應付憲法上的改變，但仍保存我們所珍視的基本原則。英國便是一個例子。加入歐洲聯盟，令到英國的一項悠久法制傳統 - 議會主權 - 受到影響。英國目前也因為權力轉移和制定《人權法令》而須面對憲法上的改變。新的蘇格蘭立法機關，一如本立法會，權力須受到成文憲法所限制。沒有人能夠肯定這些轉變對英國法制有甚麼影響，但社會各界都上下一心，共同爭取一個理想結果。我希望我們也採用同樣態度，處理香港的憲法過渡事宜。

評估成效的主要範疇

13. 現在讓我向各位交代律政司的六項主要工作範疇。去年，我們在全部六個主要工作範疇都取得良好成效。很高興告知大家，我們與內地在法律合作方面取得重大進展。有關在民事或商事訴訟中相互送達司法文件，以及相互執行仲裁裁決的互惠安排備忘錄，分別於今年的1月14日及6月21日簽定。相信各位議員也同意，與內地發展法律合作關係，對香港市民和商業活動，甚有裨益。過去一年的成就正好反映兩地的友好關係，有助加強香港作為國際商業金融中心的信心。

14. 律政司在1998年《施政報告》中作出16項新的工作承諾，再加上自1994年以來尚未實現的10項承諾，律政司須實現的承諾共有26項，當中 -

- 已經完成15項；
- 正如期實現8項；
- 兩項正在檢討中；以及
- 我們正全力加快實現未能如期完成的一項承諾。

15. 我想向各位特別介紹我們在三方面取得的成就，即在法律上更廣泛使用中文、推廣《基本法》和法治，以及與其他司法管轄區發展司法互助關係。

使用中文

16. 我們採取了多項措施，在法律上更廣泛使用中文。律政司出版的《英漢法律詞彙》，是劃一英漢法律用語不可或缺的工具書。詞彙的第三版於去年9月出版。我們希望《漢英法律詞彙》第一版可以如期面世。

17. 至於以中文進行訴訟的刑事案件方面，我們已達到定下的目標，即由司內律師處理所有的裁判法院上訴案件和上訴法庭刑事上訴案件，約半數的區域法院案件，以及所有的原訟法庭案件。刑事檢控科的律師也定期獲得發給最新的英漢法律詞彙，供刑事訴訟上使用。

18. 律政司一直擬備雙語法庭文件和政府專營權、合約和標書等文件的雙語版。

19. 我繼續主持雙語法律制度委員會的會議，委員會成員包括司法機構、大律師公會和律師會的代表。本年初，委員會推行一項為期三個月的試驗計劃，把重要案例譯成中文。從這計劃取得的經驗，有助我們定立揀選重要判詞並作有系統翻譯的策略，方便在法庭上更廣泛使用中文。

推廣《基本法》和法治

20. 至於推廣活動方面，為促進市民對香港法律制度的認識和對法治的支持，我們製作了一輯新的電視法律實況劇集，由1998年11月至1999年3月期間在無線電視播放，也向各學校、社團及公民教育組織派發教育用錄影帶。此外，我們也派發了介紹檢控工作和立法程序的刊物，以及《基本法索引》。

21. 司內人員曾出席多個公開辯論，藉此讓大眾更了解香港法律制度和新憲制架構的運作。我們也實現了以下承諾 -

- 第一，加強公務員對《基本法》和在香港特區引用全國性法律的認識；以及
- 第二，透過各種途徑令公眾更加了解本司的工作、法律制度和法治精神，這包括設立律政司的網頁、籌辦和進行海外演說、向海外訪客作簡介、出席海外會議及在本地發表演說和刊登文章等。

我們會繼續致力加深公眾對法律制度的認識，從而令社會整體得益。

司法互助

22. 與其他國家的司法互助方面，各位議員當會記得，回歸前由英國延引至香港實施的雙邊協議在1997年7月1日起不再適用。由那時起，律政司一直以定立新的雙邊協議為首要工作。我很高興向各位匯報，本司在1998年已經就刑事司法互助、移交逃犯及移交被判刑者磋商八項新的雙邊協議。今年，我們已商妥六項雙邊協議，而另外四項協議的磋商工作也進展良好。當獲得中央政府授權後，我們便會就相互執行民事和刑事判決的協議展開磋商。

其他承諾

23. 其他承諾方面，我們已經完成的項目有 -

- 設立選舉資源參考圖書館；
- 發表兩份法律改革委員會報告書和諮詢文件；
- 支援各項有關資訊科技、電訊和廣播的新工作，以及協助推行強制性公積金計劃；
- 就成立資訊科技及廣播局，以及重組地區組織事宜，提供法律意見；
- 加強我們處理入稟終審法院的刑事上訴案件的能力，以及處理所有入稟或申請入稟終審法院的重要刑事案件；以及
- 設立常設的資訊科技及資源組。

24. 如期進行的其他承諾項目有 -

- 在內地進行模擬審訊；
- 為內地政府律師提供普通法方面的訓練；
- 繼續推動香港特區參與不同的國際法律研討會；
- 確定香港特區可從國際合作中受惠的範疇，並作出相應的安排；以及
- 加強公眾對法律制度的認識。

25. 尚待檢討的兩項目標有 -

- 檢討現有法例，找出過時和不明確的條文；以及
- 完成草擬全部640條條例的適應化修改條例草案。

26. 進度較預期慢的項目只有一項，就是向中央政府取得所需的授權，就相互執行判決的協議，與其他司法管轄區展開磋商。但我相信在相互執行判決方面很快便會有進展。

展望未來的路向

27. 在今後的12個月，我們會繼續全力推展全部六個主要工作範疇的工作。

新措施

28. 此外，我們會推行16項新措施。

29. 法律政策科方面，我們會 -

- 建立有關新憲制架構包括《基本法》訴訟方面的專門知識；
- 就《基本法》規定的立法權力、程序和常規，建立專門知識；
- 編製有關《基本法》各個方面的參考便覽，藉以加強市民對《基本法》的整體認識；
- 為內地律師開展有關香港法律和法律制度的試驗訓練計劃；以及
- 繼續提交國際公約及條約規定的報告書。

30. 法律草擬科方面，我們會推行試驗計劃，以淺白易明的法律文體重新草擬現有法例。

31. 民事法律科方面，我們會成立專責小組，在聯合交易所和期貨交易所股份化後，負責調查市場失當行為。

32. 刑事檢控科方面，我們會 -

- 設立專責小組，檢控電腦罪案；以及
- 建立有關檢控詐騙和貪污罪行的專門知識。

33. 政務及發展科方面，我們會 -

- 更積極推行宣傳活動，加深市民對法治的認識；以及
- 為雙語法律制度的進一步發展制定建議。

法律顧問(立法事務)

34. 還有一點我想提及的，就是我們委聘了一位顧問，專門就立法事務提供意見。正如我剛才提過，我們決意就立法權力、程序及常規建立專門知識，這項委聘正有助推行新措施。我相信各位議員定會同意，制定一套符合《基本法》憲制原則的健全立法程序及常規，是至為重要的事情。我希望，委聘前立法局法律顧問杜俊能先生就有關事務提供意見，將有助達成政府與立法機關的共同目標，即制定切合香港特殊憲制地位的議會常規。

35. 我所說的議會常規，是指一些規則和既定程序，用以反映和支持行政和立法機關在憲法上的工作關係。例如，有關提出法案、動議修訂法案和動議財務議案的規則，以及審核附屬法例的程序。我們的法律顧問，就是要以符合社會最佳利益為依歸，在這幾方面提供持平客觀的意見。

36. 各位議員，我希望杜先生的委任，可以顯示政府衷心期望做好立法事務，和與立法機關緊密合作，以及取得它更大支持的決心。

法律專業

37. 主席女士，在總結之前，我想談談法律界自去年以來所遇到的困難。經濟逆轉對業界造成沉重打擊，業內多方面的士氣也見低落。我雖然未能提供即時的解決方法，但我確實希望與兩個法律專業團體保持對話。我們定當仔細考慮任何可以解決問題的建議。業界所關注的其中一個事項 - 檢討法律教育的需要 - 現正由一個以專業團體、兩個法律學系和政府代表組成的工作小組積極研究。我相信明年初可以進行第一階段的檢討工作。

總結

38. 律政司決意為實現"一國兩制"的理念及"港人治港"的方針克盡厥職。我們會全力遵照《基本法》的規定維護法治，並作好準備，迎接未來的挑戰。

39. 歡迎各位議員提問，我樂意解答。

一九九九年十月十三日
立法會司法及法律事務委員會會議上
行政署長的開會詞

一九九九年行政署施政方針載列在「行政申訴與法律援助」文件之中。本文件載述一整套落實行政署施政方針的措施，有關的施政方針包括提供行政申訴的途徑和法律援助服務，以及為政府總部提供優良的支援服務和維持高效率的禮賓服務。

2. 在過去一年，我們致力實施在一九九八年及以前所承諾的共15項措施下的19個目標，範圍涵蓋提供行政申訴的渠道及法律援助服務、使政府及立法機關之間保持有效溝通、為政府總部提供支援服務、為政府提供檔案管理服務，以及接待貴賓及領事團的行政事宜。我很高興向各位議員匯報，我們已完成了8個目標，有10個目標正如期推行，另外有一項(有關增加法援署申請及審查科的首長級人員人手)則正在檢討中。

3. 我會就幾個委員會有興趣的課題，報告一下過去一年的工作進展，以及未來十二個月的路向。

維持公眾對獨立申訴的信心

4. 我們的目的是繼續提供公平、公開和簡易的途徑，讓市民可就行政決定及措施提出上訴和投訴。提出申訴的主要渠道，包括行政上訴委員會及文康市政上訴委員會、申訴專員，以及根據太平紳士制度進行巡視的太平紳士。

5. 最近，行政上訴委員會及文康市政上訴委員會增設額外副主席，由高等法院法官及區域法院法官擔任，使兩個委員會在聆訊上訴方面的效率得以提高。在未來一年，我們將會增加兩個委員會舉行聆訊的次數，由每月合共3次增至4次，以便進一步縮短上訴提出以後等候聆訊的時間。我們在來年的目標，是確保向行政上訴委員會或文康市政上訴委員會提出的上訴，平均分別在提交後4個月及3個月內進行聆訊。

6. 至於申訴專員作為申訴渠道方面，我們已於今年較早時候把申訴專員的職權範圍擴大，所涵蓋的法定機構增加了4個，即僱員再培訓局、香港考試局、香港康體發展局及強制性公積金計劃管理局。申訴專員現時的職權範圍，實際上已涵蓋所有政府部門和18個法定機構。我們將繼續不斷探討可否再擴大其職權範圍至其他主要法定機構。

7. 太平紳士巡視制度是有關院所(譬如懲教機構)的被羈留者或住院者提出申訴的重要渠道。今年較早時候，我們已完成一項有關太平紳士制度的檢討，並已制訂若干改善建議。在未來一年，我們將會實施各項改善太平紳士巡視制度的建議，其中包括讓太平紳士較定期地巡視自行選擇的院所；在太平紳士巡視前，為其提供更多有關將要巡視的院所的最新資料；讓太平紳士有更多時間提交對巡視的意見；以及開始出版有關太平紳士巡視各院所的年報。我們希望通過上述改善工作，使太平紳士巡視制度更具效率、更富成效及具更高透明度。

提供有效率的法律援助服務

8. 提供法律援助服務與提供申訴渠道，相輔相成。我們在這個範疇的目標，是確保有合理理由採取法律行動的市民，不會因經濟能力不足而無法尋求公義。年內，我們已完成法律援助政策檢討。當局現正通過行政及立法途徑，逐步實施合共17項建議，致力擴大法律援助計劃的範圍及改善現有服務。待今天下午提交立法會審議的《1999年法律援助(修訂)條例草案》制定為法例後，我們會提供一系列新服務，例如在死因研訊方面，我們正在引起重大公眾關注的個案中，為死者近親提供法律協助，及為"有適當利害關係的人"提供法律協助。政策檢討的建議亦可使在經濟上符合資格申請法律援助的家庭數目，由現有的48%(即約80萬個家庭)增加至58% (即逾100萬個家庭)。

9. 多年來，我們不斷加強法援服務，增加經費，而服務範圍亦日益擴大。過去十年，按訟費計算，法律援助開支增加了六倍，這充份展示我們改善法援服務的努力。法援個案訟費的實際開支，由一九八八至八九年度的8,100萬元增至一九九八至九九年度的5.18億元。在一九九九至二零零零年度，法律援助署(法援署)在訟費方面的預算開支為6.69億元。今天，法援制度已擴展至涵蓋所有刑事案件及各式各樣的民事案件，包括婚姻糾紛、有關個人傷亡的申索、勞資糾紛、合約糾紛等等。

10. 我們在考慮法律援助服務局(法援局)關於設立獨立的法律援助管理局的建議時，亦以法援計劃使用者的真正利益為依歸。根據法援局委聘的顧問公司所擬備的報告及我們進行的研究，我們注意到，部分普通法司法管轄區(例如澳洲、加拿大、新西蘭及英國)雖設有獨立的法律援助管理局，卻不約而同地面對控制訟費增長及減少服務的壓力。事實上，該等管轄區現正以不同步伐，逐步加強對法援制度的限制。我們亦注意到，除英格蘭及威爾斯外，所有有關司法管轄區(即澳洲、加拿大及新西蘭)的法律援助財政預算均設有限額，它們只能通過設定個別個案的開支上限，來應付對法律援助不斷增加的需求，或通過縮窄服務範圍，以減少財政承擔。而英格蘭及威爾斯，鑑於法援費用迅速增長，亦於今年七月剛通過條例，為法援經費設定上限。

11. 上述的外國經驗顯示，倘若實行定額財政預算制度，準法援受助人的利益將會受損。另一方面，假如我們同意法援署脫離政府編制，並設立財政預算不設上限的獨立法律援助管理局，我們如何確保資源有效運用，如何監管機構運作，一連串和問責性有關的問題將不易解決。而事實上套用外國經驗，沒有一個政府能應付不設上限而又獨立於政府的法援機構所帶來的問題。另一點要注意的，是據法援局委聘的顧問公司表示，大部分其諮詢的社團均認為，香港的法援管理是獨立運作的。公眾則較為關注法援服務的質素。在法援局委聘的顧問所諮詢的法律執業者中，儘管有部分人士認為，就某些影響政府的敏感案件而言，法援管理透明度不足，或看來並非獨立運作，但普遍意見是，在大部分案件中，法援管理是獨立運作的。顧問亦承認，現行制度對法援管理的獨立性有保障。這些保障包括，舉例來說，法例規定法律援助署署長(法援署署長)必須獨立審批所有個案，同時任何人士在其法援申請被法援署署長拒絕後，均可根據有關機制向司法機構(高等法院司法常務官)提出上訴。我們亦須注意，75%的法援個案是外判給私人執業律師處理的。

12. 經考慮外國的經驗、政府在公帑管理上長期奉行的審慎理財原則，以及獨立可能為法援署人員帶來的不安影響後，我們認為，現時開支預算不設限額的法律援助制度，是貫徹施政方針的最佳方法。我們會繼續確保市民對法律援助服務感到滿意，並定期檢討法律援助服務，以尋求貫徹這項施政方針的更佳方法。法援署將於明年就與法援個案有關的發放款項事宜，作出新的服務承諾。推行資訊系統策略的工作將會展開，從而加快審查申請和發放款項，並改善個案管理工作。如此一來，工作效率提高，重複的工作程序得以減省，將可收節省開支之效。請各議員繼續支持我們為改善法律援助計劃的管理工作的努力。

使政府與立法機關之間保持有效溝通

13. 行政署的另一個重要工作範疇，是使政府與立法機關之間保持有效溝通。政府充分明白須與立法機關緊密合作，使立法機關能快捷有效地處理其事務，為廣大市民服務。我們在過去的立法會會期內，每天都與立法會在各方面緊密合作。舉例來說，我們在上一會期內提交了120多項政府條例草案、320條附屬法例及79項財務建議，供立法會審議和批核。我們答覆了議員在立法會會議上提出為數共2,000多項的口頭、補充或書面質詢。政府官員也在上一會期內出席了超過290次事務委員會會議，向立法會議員解釋政府的政策及建議。在今個立法會會期內，立法工作仍會十分繁重。正如較早前交給議員的立法一覽表中指出，我們預料將向立法會提交約50多項政府條例草案。我們定會繼續與立法會緊密合作，以確保條例草案先經立法會詳細審議，才會獲得通過。

14. 為確保政府與立法機關之間保持有效溝通，我們會繼續安排政務司司長與立法會內務委員會主席舉行會議，使雙方可迅速地討論立法會關注的事宜。我們也會提醒各決策局於落實政策及立法／財務建議前，盡早向立法會闡釋該等政策及建議，並徵詢立法會議員的意見。我們已為明年定下目標，就立法會議員提出的口頭質詢在三個星期內作出補充答覆。此外，我們亦打算就於立法會通過的動議辯論，於兩個月內提交有關的進度報告。

15. 關於立法會《議事規則》的問題，我們曾多次與議員交換意見。就立法會《議事規則》這個課題上，政府和立法會在《基本法》有關條文應如何應用於立法會的運作，持有不同的意見。這個課題為大眾所關注，我們希望與立法會保持對話，務求解決這個複雜的憲政問題。

16. 至於立法會在辦公地方上的需要，我們注意到立法會，長遠來說，有需要把所有立法設施集於一幢辦公大樓。我們現正考慮不同的可能方法，以達到立法會有關興建一座立法會大樓的目的，並會與立法會討論最好的做法。

確保與領事團有關的事宜及接待貴賓的工作維持高效率的管理

17. 有關本署禮賓處的接待貴賓工作及與領事團有關的行政事宜不在此贅述。唯一我想順帶一提的是回歸以來，我們着手草擬兩條有關國際組織及領事團的特權及豁免的條例草案，一條已提交立法會審議，另一條則仍在商議中；我們希望這兩條草案能在這個立法年度獲得通過。目前，香港有多個外國駐港機構，領事館約有96間，這一點令香港特區維持國際大都會的地位。我們預計明年領事館的數目會有所增加。

結論

18. 相信各位議員亦了解到，行政署負責的政策範圍十分廣泛。歡迎立法會各位議員就行政署負責的工作範疇提出意見，以協助我們繼續精益求精。