

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2517/05-06(04)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2006年6月26日會議擬備的背景資料簡介

民事司法制度改革

目的

本文件旨在提供背景資料，述明立法會過往就民事司法制度改革所作的討論。

《民事司法制度改革中期報告及諮詢文件》

2. 終審法院首席法官於2000年2月成立一個工作小組（“工作小組”），負責檢討高等法院的民事訴訟規則和程序，以及建議改革措施，盡量使市民能以恰當的訴訟費用，在合理的期限內，把糾紛訴諸法院，尋求公道。工作小組由終審法院常任法官陳兆愷擔任主席。

3. 工作小組於2001年11月29日發表了《民事司法制度改革中期報告及諮詢文件》（“諮詢文件”），以諮詢公眾。法律界成員、法庭使用者、關注團體和組織，以及廣大市民均獲邀就諮詢文件所載的80項改革建議發表意見。諮詢期於2002年6月30日結束。

4. 據諮詢文件所述，香港的民事司法制度受《高等法院規則》規管，基本上仿效英格蘭和威爾斯1998年前所採用的制度，而很多普通法司法管轄區亦以該制度為藍本。《高等法院規則》與1998年前英格蘭的《最高法院規則》大致相同。然而，基於伍爾夫勳爵對英格蘭舊有民事司法制度進行廣泛研究後所提出的建議，英格蘭及威爾斯的制度已於1998年全面革新。英格蘭的《最高法院規則》自此由《1998年民事訴訟程序規則》取代。

5. 工作小組指出，香港民事司法制度的問題如下 ——

- (a) 訴訟費用過高，有時甚至超過申索金額；
- (b) 解決申索案件需時太長；

(c) 程序過於複雜；及

(d) 無律師代表訴訟人的數目近年大幅增加。

6. 工作小組建議，推行建議中的改革時，可選擇下列兩個方案之一——

(a) 訂定一套新規則，該新規則大致上參照英格蘭制度的《1998年民事訴訟程序規則》及其他司法管轄區的有關規則，再作出必要的修改，以實施推薦採納的建議；或

(b) 修訂現行的《高等法院規則》，以實施推薦採納的建議。

7. 事務委員會在2002年1月28日的會議上討論諮詢文件，部分委員關注到，諮詢文件所載的眾多改革建議是否都確有需要。他們認為，在所提出的問題中，部分實際上可透過改善和簡化某些現有規則和程序得到解決。

8. 事務委員會在2002年3月14日舉行特別會議，聽取消費者委員會、香港大律師公會、香港調解中心及個別法律執業者對諮詢文件的意見。所接獲的意見摘要載於**附錄I**。

9. 事務委員會主席吳靄儀議員曾於2002年5月8日的立法會會議席上動議議案，促請議員察悉《民事司法制度改革中期報告》。該議案獲得通過。

《民事司法制度改革最後報告書》及其實施情況

10. 《民事司法制度改革最後報告書》（“《最後報告書》”）於2004年3月3日發表，提出共150項建議。工作小組建議，報告書所推薦的改革建議應藉修訂《高等法院規則》來實施，當局不應採用一套以《1998年民事訴訟程序規則》為藍本制定的全新訴訟程序法規。終審法院首席法官於2004年3月19日宣布接納《最後報告書》所載的建議。

11. 司法機構政務處於2004年3月把如何落實《最後報告書》中的改革建議告知事務委員會。終審法院首席法官認為，由於大部分建議均相互關聯，為求全面達至民事司法制度改革的目標，司法機構施行改革時，應以一整套方案來推行各項建議。終審法院首席法官已成立民事司法制度改革督導委員會（“督導委員會”），負責全面實施與司法機構有關的建議事宜。督導委員會由高等法院首席法官馬道立擔任主席。

12. 司法機構政務處表示，由於相當多建議涉及對高等法院現有的規則及常規作出修訂，故督導委員會的首要工作是研究如何對有關的主體及附屬法例作出所需的修訂，以及對有關的實務指示提出修訂，並且擬訂新的實務指示。預計落實該等建議將需時2至3年。

13. 《最後報告書》有多項建議需要司法機構以外的其他團體作進一步研究。司法機構政務處告知事務委員會，終審法院首席法官將與律政司司長商討如何就有關多方訴訟的擬議計劃作進一步研究及諮詢。終審法院首席法官亦會致函政務司司長，請政府當局考慮賦權法律援助署署長批出法律援助予合適的個案進行調解程序之用的建議。

有關實施民事司法制度改革之法例修訂建議的諮詢文件

14. 督導委員會於2006年4月12日發出諮詢文件，徵詢法律界及其他關注團體對實施民事司法制度改革之法例修訂建議的意見。諮詢期將於2006年7月12日結束。

15. 就高等法院而言，督導委員會認為 ——

- (a) 有21項建議涉及修訂《高等法院條例》(第4章)、《法律修訂及改革(綜合)條例》(第23章)及《仲裁條例》(第341章)。該21項建議載於諮詢文件附件C。《民事司法制度(雜項修訂)條例草案》擬稿，載有為實施該21項適用於高等法院及其中亦適用於區域法院的建議所作的修訂，載於諮詢文件附件A；及
- (b) 有84項建議涉及修訂《高等法院條例》(第4章)下的附屬法例，包括《高等法院規則》(第4A章)及《高等法院費用規則》(第4D章)。該84項建議載於諮詢文件附件H。該兩套規則擬稿分別載於諮詢文件附件D及F。

督導委員會在商議的過程中曾提出更多修訂，該等修訂綜述於諮詢文件第2.4及3.3段。

16. 由於區域法院民事訴訟程序的常規和程序大都依循高等法院的程序，終審法院首席法官於2005年12月作出指示：實施民事司法制度改革之法例修訂工作，應同步在區域法院及高等法院展開。由於《最後報告書》中須修訂《高等法院條例》下附屬法例的84項建議，當中大部分均適用於區域法院，因此建議亦對《區域法院規則》作出相若修訂，以實施有關的司法制度改革建議，並與《高等法院規則》達致一致。

最新情況

17. 司法機構政務處會 ——

- (a) 在於2006年6月26日舉行的下次會議上，向事務委員會簡介諮詢文件；及
- (b) 於2006年7月向事務委員會簡述公眾諮詢的結果及未來路向。

有關文件

18. **附錄II**載有其他相關文件一覽表。該等文件可於立法會網站取覽(網址：<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年6月22日

司法及法律事務委員會
2002年3月14日的會議

民事司法制度改革 —— 中期報告及諮詢文件(“諮詢文件”)

團體代表的意見摘要

<p>組織／ 個別法律執業者 (意見書索引)</p>	<p>對諮詢文件的主要意見</p>
<p>消費者委員會(“消委會”) (立法會 CB(2)1307/01-02(02) 號文件)</p>	<p>首要目標</p> <ul style="list-style-type: none"> - 消委會原則上支持為民事司法制度訂定目標，以全面案件管理方式處理案件的建議。建議應旨在加快訴訟程序，而又不會損及公義。當局應提供充足資源，以推行擬議的改革； - 然而，有些訴訟人未必期望其提出的申索案件要經審訊處理，上述建議或會迫使此類訴訟人迅速將案件提交審訊，導致不必要的法律費用支出。工作小組應研究新建議對此類訴訟人的影響。 <p>涉及多方的訴訟</p> <ul style="list-style-type: none"> - 消委會原則上支持有關涉及多方訴訟程序的改革，唯須進一步研究其他司法管轄區的制度，包括美國的組別訴訟及英國的集體訴訟令制度。

訟費

- 消委會支持下列建議，包括在整個法律程序中靈活運用訟費判令、法庭考慮訴訟雙方的行為是否合理，以及擴大法庭發出虛耗訟費判令的權力，將大律師亦納入行使此權力的對象範圍；
- 消委會關注到釐定基準訟費可成為制定價格的一種形式，並可導致市場扭曲。基準訟費可能最終成為市場價格的起點而非頂點，無法達到平抑收費的目的。
- 最好能立法要求律師向客戶透露訟費的計算基準及預算，並對違例行為施以適當制裁，以進一步提高透明度。然而，規定訴訟各方彼此透露訟費，或會鼓勵訴訟人以高昂費用聘請資深的法律專業人士，以求向對方施加不必要的壓力；
- 目前訟費評定程序收費極其高昂。應作出改革，減少無必要的訟費評定聆訊，簡化程序，以求節省訟費評定的費用。此外，亦應加深消費者對訟費評定程序的瞭解。

解決糾紛的另類辦法(“另類辦法”)

- 附屬於法庭的調解糾紛計劃可提供較簡單、廉宜、切合個人需要的渠道解決糾紛。消委會建議在全面實施以另類辦法解決糾紛前，應先就某些類別的案件試行此計劃；
- 不過，若以另類辦法解決糾紛成為訴訟前的強制程序，而雙方無法達成和解時，調解費用會變成訴訟的額外開支；
- 最好能向弱勢社群提供有關仲裁的法律援助，讓其在仲裁程序中取得均勢。沒有律師代表的訴訟人應獲提供免費法律諮詢及調解服務；
- 消委會建議任何另類辦法的改革均應確保另類辦法服務(如調解人或仲裁人的服務、提供另類辦法的場地等)可免費提供予消費者。

	<p>沒有律師代表的訴訟人</p> <ul style="list-style-type: none"> - 長遠而言，政府應參考其他司法管轄區的經驗，如英國的有條件收費合約制度及美國的因應訴訟結果釐定的收費制度，以協助沒有律師代表的訴訟人； - “局部法律協助”是可行的短期解決方法，但成效可能有限，因並非每個沒有律師代表的訴訟人都能有效為自己進行訴訟； - 應增加利用法庭之友在合適的案件中協助法庭。 <p>其他有關消費者權益的事項</p> <ul style="list-style-type: none"> - 諮詢文件指出的部分問題在區域法院及小額錢債審裁處亦會發生，該兩較低級法院的程序亦應改革； - 應教育公眾，讓他們更瞭解民事司法制度的精神，特別是此制度是牽涉訟費的。
<p>香港大律師公會 (初步意見書)</p> <p>(立法會 CB(2)1356/01-02(01) 號文件)</p>	<p>總括</p> <ul style="list-style-type: none"> - 大律師公會支持諮詢文件中多項對現行規則作出細微改進的建議。該會相信，進行持續而循序漸進的改革，較推行倉卒的全面變革效果更佳。 <p>改革的基本原則</p> <ul style="list-style-type: none"> - 大律師公會認為，改革不可偏離以下原則：(a)公正裁決及公平審訊的重要性無可比擬；(b)須提升法官的質素；及(c)司法機構須與法律界人士保持溝通，繼續商討有關細則。

	<p>訴訟前守則</p> <ul style="list-style-type: none"> - 訴訟前守則會增加訴訟前段的費用，對經濟條件較差或沒有律師代表的訴訟人構成困難。當事人亦可能會錯失訴訟初期當訟費仍然有限的情況下達成和解的機會。大律師公會認為，此制度須予仔細考慮。 <p>司法監控</p> <ul style="list-style-type: none"> - 鑒於過半數的法官是暫委法官或經驗較淺的法官，有關賦予法官實質司法監控權力的建議，會對司法機構造成困難，並有損法官的中立形象； - 大律師公會建議培練更多法官專門處理某特定範疇的案件，並認為向處理特定類別案件的法官賦予對其專門範疇案件的更大監控權，會較為可取。
	<p>上訴</p> <ul style="list-style-type: none"> - 對於給予裁決終結性及減少無理據上訴方面的建議，大律師公會認為，司法制度並未達到可令人對首次審訊裁決有充分信心的地步。再者，上訴是訴訟人的最基本權利； - 大律師公會建議，訴訟人應至少有一次不受限制的上訴，其餘的上訴則須先獲法庭批准；並應設立“越級”上訴制，容許某些案件免除中級聆訊而直接轉至較高級的法庭，以節省金錢及審訊時間。 <p>訟費</p> <ul style="list-style-type: none"> - 大律師公會認為，香港是自由市場，一切由市場力量主導，並無必要立法規定公開律師的收費；而且，其他專業亦無須受此類規管；

	<ul style="list-style-type: none"> - 設立基準訟費對限制訟費作用不大。大律師公會認為，現行制度已有一個減低過於高昂訟費的訟費評定程序，實無必要再在這制度上設立基準訟費； - 訴訟一方向對方透露其須付的訟費，可顯示其案件的勝數和敗數。其中一方亦可故意提高訟費，以嚇退與訟人。大律師公會對此建議大有保留； - 大律師公會支持擬議設立的即時訟費法令，以減少不必要或無理據的非正審申請。 <p>解決糾紛的另類辦法</p> <ul style="list-style-type: none"> - 大律師公會反對訴訟前實施強制調解。參與調解服務應予鼓勵，而非強制。使用法庭追索是訴訟人的基本權利，絕不應妥協。此外，強制調解制度可被人濫用，以拖延甚至逃避應負的全部法律責任。
<p>香港調解中心</p> <p>(並無提交意見書)</p>	<p>解決糾紛的另類辦法</p> <ul style="list-style-type: none"> - 調解中心支持推廣使用另類辦法解決糾紛的建議，特別是調解服務。與訴訟不同，調解服務可更能滿足訴訟人的需要，減少訟費支出，並可更快達成和解。調解服務應納入民事司法制度成為當中一個必要部分； - 然而，另類辦法未必能解決所有糾紛。必須澄清就某些案件強制實施另類解決糾紛辦法的機制。應試行以強制調解方式解決若干類別案件所涉糾紛；例如，人身傷害或專業訴訟案件或適合以調解方法解決； - 應教育公眾調解服務可如何協助他們解決糾紛，而參與調解程序又有何益處； - 必須確保調解員不單有認可資格，同時還須受過具國際認可水準的培訓，並在此專業範疇上繼續進修。

<p>Nicholas PIRIE先生</p> <p>(立法會 CB(2)1374/01-02(01) 號文件)</p>	<p>訴訟前守則</p> <ul style="list-style-type: none"> - 訴訟前守則會增加訴訟前段的費用，令當事人不願向法庭提出訴訟。 <p>使用司法制度的途徑</p> <ul style="list-style-type: none"> - 香港的法律援助制度運作良好。法律援助輔助計劃的適用範圍應予擴大，以涵蓋牽涉消費者的案件； - 政府應向大律師公會設立的免費法律服務計劃提供協助。律師會應考慮設立類似英國的“綠表計劃”，由律師收取固定費用，為可能提出訴訟的人提供諮詢服務，不足之數在政府協助下由律師會支付。 <p>其他事項</p> <ul style="list-style-type: none"> - 要留住優秀律師，必須給予他們合理報酬。市民若察悉律師收入微薄，會對司法制度失去信心； - 鑒於經常有大量遊客訪港，當局必須制定特別的規則及程序，以處理遊客在港受傷的情況。目前，有關提出訟費保證的規定，令大多數遊客未能在港提出訴訟。
<p>Warren GANESH先生</p> <p>(立法會 CB(2)1374/01-02(02) 號文件)</p>	<p>英國的民事司法制度改革</p> <ul style="list-style-type: none"> - 英格蘭及威爾斯的《民事訴訟程序規則》在1999年才開始實施，至今尚未受過非常複雜案件的試驗，亦無多少有效證據證明改革的成效。有評論指改革推行過於倉卒。有關規則未見較前精簡，程序阻延的情況亦未見改善。

訴訟前守則

- 訴訟前守則只會增加訴訟前段的費用而不能節省訟費，其中尤以複雜的案件為甚。

案件管理

- 案件管理應由一名法官負責，以確保處理手法連貫一致。香港司法機構暫委法官及經驗較淺的法官人數比例高，會令人擔心處理手法不一致的問題；
- 應投放更多資源培訓法官，以盡量減少上訴的數目。

專家證據

- 應小心避免專家指示專家的情況，以免招致龐大額外費用。

上訴

- 有關進行程序改革以減少向上訴法庭提出無理據的上訴的建議，必須審慎進行，以免損及香港作為國際糾紛調解中心的聲譽。

訟費保險

- 應引入訴訟後的保險計劃，為訴訟人提供須承擔另一方訟費的風險保障。

解決糾紛的另類辦法

- 增加使用另類辦法解決糾紛是一良好策略，但此辦法應在當事人同意下才使用，不能強制施行。

<p>陳美玉女士</p> <p>(並無提交意見書)</p>	<p>案件管理</p> <ul style="list-style-type: none">- 要加強法官案件管理的職責，必須投放更多資源培訓法官，增強他們此方面的能力； <p>訟費</p> <ul style="list-style-type: none">- 提高計算訟費的透明度，有助加強對消費者的保障，讓廣大市民更瞭解提出訴訟的結果； <p>沒有律師代表的訴訟人</p> <ul style="list-style-type: none">- 當事人自行出庭應訊對法庭時間及資源均造成壓力。現時只有裁判法院的案件才可得到當值律師計劃的服務，當局應設立類似計劃，以協助在高等法院進行訴訟而沒有律師代表的訴訟人。
--------------------------------------	---

立法會秘書處
議會事務部2
2002年4月19日

民事司法制度改革

有關文件

立法會文件編號

文件

司法機構政務處提供的報告／文件

- | | | |
|----------------------------|----|----------------------------|
| CB(2)987/01-02 | —— | 《民事司法制度改革中期報告及諮詢文件》 |
| CB(2)1574/03-04 | —— | 民事司法制度改革：《最後報告書》及摘要 |
| CB(2)1811/03-04(01) | —— | 有關“民事司法制度改革的實施”的文件 |
| CB(2)1728/05-06
(只備英文本) | —— | 有關“實施民事司法制度改革的法例修訂建議”的諮詢文件 |

立法會秘書處擬備的文件

- | | | |
|------------|----|----------------------------------|
| LS66/01-02 | —— | 法律事務部就“民事司法制度改革——中期報告及諮詢文件”擬備的文件 |
|------------|----|----------------------------------|

司法及法律事務委員會會議紀要

- | | | |
|-----------------|----|-------------------|
| CB(2)1155/01-02 | —— | 2002年1月28日會議的紀要 |
| CB(2)1622/01-02 | —— | 2002年3月14日特別會議的紀要 |