

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)965/17-18(07)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會
2018 年 4 月 30 日的會議

有關檢討法律援助輔助計劃的 最新背景資料簡介

目的

本文件提供有關法律援助輔助計劃("輔助計劃")的背景資料，並綜述立法會議員就輔助計劃及相關事宜提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 政府當局的法律援助("法援")政策的目標，是確保所有具合理理據提出訴訟或抗辯的人，不會因缺乏經濟能力而無法尋求公義。《法律援助條例》(第 91 章)在 1967 年制定，訂明管理法援的法律架構。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，為民事訴訟個案提供法援，並在普通計劃下為刑事訴訟個案提供法援。法例規定，申請人必須同時通過《法律援助條例》訂明的經濟審查及案情審查，方可獲得法援。

法律援助輔助計劃

3. 輔助計劃於 1984 年開始運作，是以自負盈虧方式營運的法定法援計劃。該計劃的經費，最初是來自獎券基金撥出的 100 萬元種子基金，及後分別於 1995 年及 2012 年由政府當局注資 2,700 萬元及 1 億元，以支持輔助計劃擴大涵蓋範圍。基金的其他經費來源包括申請人須繳付的申請費、受助人須繳付的中期分擔費，以及從勝訴個案討回的賠償中扣除的最後分擔費。**附錄 I** 載列在 2013 年至 2016 年期間輔助計劃下申請和批出的證書數目。

財務資格限額

4. 輔助計劃旨在為財務資源超出普通計劃的法定限額(目前為302,000元),但低於輔助計劃的財務資格限額(目前為1,509,980元)的人士提供法律支援。¹獲批的輔助計劃申請人在接受法援後須繳付中期分擔費,詳情載於**附錄II**。

指導原則

5. 輔助計劃自推行以來,一向集中處理涉及金錢申索而勝訴機會較高和賠償額與訟費比例較佳的案件。輔助計劃主要涵蓋已投保的被告人或可討回賠償機會較高的案件(例如人身傷亡申索和工傷意外案件)。輔助計劃在財政上得以維持,很大程度是因為討回賠償的成功機會高。政府當局表示,考慮輔助計劃可涵蓋的新增類別案件時應緊記上述原則,從而避免把不涉及金錢申索、勝訴成功率較低或討回賠償機會較小的案件納入輔助計劃。

新近就法律援助輔助計劃進行的檢討

6. 輔助計劃最初只涵蓋涉及人身傷亡的賠償申索,其後於1992年擴大至僱員補償申索,並於1995年涵蓋因醫療、牙科和法律專業疏忽而提出申索的民事法律程序。在2012年11月,輔助計劃的涵蓋範圍大幅擴大至包括更多類別的專業疏忽申索、關於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的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。

7. 輔助計劃如上文第6段所述大幅擴大涵蓋範圍後,法律援助服務局("法援局")應政府當局的邀請進一步檢討輔助計劃,並成立擴大輔助計劃工作小組跟進有關檢討。在檢討期間,工作小組考慮了各持份者(包括司法及法律事務委員會("事務委員會"))提出的意見,並於2015年7月諮詢兩個法律專業團體。法援局於2016年7月向行政長官提交建議。

8. 在考慮法援局的建議、法援的政策目標、輔助計劃的指導原則,以及各相關政策局和部門的意見後,政府當局決定:

- (a) 接納法援局的建議,擴大輔助計劃至涵蓋下列超過6萬元的金錢申索:

¹ 按照一項根據《法律援助條例》第7(a)條動議並於2018年1月31日立法會會議上通過的決議案,由2018年2月26日起,普通計劃及輔助計劃的財務資格限額已分別調升至302,000元及1,509,980元。

- (i) 持有證券及期貨事務監察委員會第 1 類(證券交易)、第 2 類(期貨合約交易)或第 8 類(提供證券保證金融資)受規管活動牌照金融中介人的專業疏忽；及
 - (ii) 就銷售證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約時涉及詐騙、欺騙或失實陳述的法律程序；
- (b) 接納法援局的建議，輔助計劃**不應**擴大至涵蓋向多層大廈業主立案法團提出的申索、針對小型船隻意外的財產申索、少數份數擁有人對物業發展商有關強制銷售的申索、信託、有限公司與小股東之間的糾紛、有關銷售商品和提供服務、集體訴訟，以及誹謗和選舉呈請；
- (c) 接納法援局的建議，暫時不就輔助計劃的財務資格限額水平作出變動，並每年監察和檢討財務資格限額水平；及
- (d) 把普通計劃和輔助計劃經濟審查中可獲資產豁免的年齡限制維持在 60 歲。

9. 政府當局於 2017 年 4 月向事務委員會簡介法援局的建議及當局對有關建議的立場。

立法會議員的主要意見及關注事項

10. 下文各段綜述立法會議員以往討論有關輔助計劃的事宜時提出的主要意見及關注事項。

擴大法律援助輔助計劃涵蓋範圍的建議

11. 事務委員會在 2017 年 4 月 24 日的會議上，對擴大輔助計劃涵蓋範圍的建議普遍表示歡迎，有關建議的詳情載於上文第 8(a)段。然而，部分委員表示，過往多次檢討輔助計劃時，委員一直要求將更多不同種類的申索個案納入輔助計劃的涵蓋範圍，但在法援局的建議當中，若干該等申索種類仍然未獲納入其中，該等委員對此表示失望。他們認為，政府當局應進一步擴大輔助計劃的涵蓋範圍，將更多不同種類的案件納入其中，以改善為中產階層提供尋求公義的渠道。

銷售商品和提供服務

12. 在 2011 年 3 月 28 日及 2017 年 4 月 24 日的事務委員會會議上，部分委員對於經擴大涵蓋範圍的輔助計劃仍未把銷售商品和提供服務的申索包括在內表示失望。他們認為，儘管《商品說明條例》(第 362 章)已訂明禁止商戶以不良營商手法對待消費者，政府當局仍需提供法律支援，以加強保障消費者(特別是夾心階層)的權益及尋求公義的渠道。

13. 就此，政府當局表示，第 362 章並非唯一的考慮因素。政府當局考慮此事時，注意到銷售商品和提供服務的申索與輔助計劃下的其他類別法律程序比較，勝訴率普遍較低，而且訟費與賠償額比例也偏高，如把這類申索納入其中，可能會損害法律援助輔助計劃基金的財政穩健狀況。此外，現行保障消費者的制度下設有消費者訴訟基金，為消費者提供經濟支援及法律協助，為消費者提供尋求法律上補償的途徑。

向多層大廈業主立案法團提出的申索

14. 在 2017 年 4 月 24 日的事務委員會會議上，部分委員對法援局不建議把向多層大廈業主立案法團提出的申索納入輔助計劃的涵蓋範圍表示失望。他們認為上述申索牽涉與物業有關的利益，而物業是廣大香港市民的重要資產，因此，市民的利益應該受到充分保障。

15. 政府當局回應時表示，向業主立案法團提出的申索多數關乎圍標問題，所以未必涉及金錢申索。再者，輔助計劃下的法律程序已包括向業主立案法團提出涉及人身傷亡的申索。有鑒於此，法援局認為暫時不應將向業主立案法團提出的申索納入輔助計劃的涵蓋範圍，而此事應留待日後進行檢討時再作檢視。政府當局對法援局的意見並無異議。

16. 部分委員在上述會議上表示，雖然現行生效的《競爭條例》(第 619 章)可對進行圍標的成員作出處罰，但在該制度下，只有競爭事務委員會才可以提起法律程序，個人無權就圍標提出控告。因此，該等委員建議政府當局應參考香港大律師公會("大律師公會")所提出的建議，把向業主立案法團提出的申索納入輔助計劃的涵蓋範圍，以加強對個別業主的保障。

少數份數擁有人對物業發展商有關強制銷售的申索

17. 事務委員會在 2011 年 3 月 28 日討論輔助計劃的檢討時，部分委員促請政府當局再次考慮將輔助計劃的涵蓋範圍擴及少數份數擁有人對物業發展商有關強制售賣大廈單位的申索。他們認為，爭議不僅涉及估值事宜，亦關乎法律原則及分析。此外，所涉及的物業，很多時都是有關少數份數擁有人的唯一資產，因此他們迫切需要法律支援。

18. 政府當局回應時指出，觀乎土地審裁處過往作出的裁決，土地審裁處批出強制售賣令的機會甚高。假若這個趨勢持續，獲批法援的少數份數擁有人敗訴並須承擔全數訟費的機會甚高。再者，在土地審裁處應訊的少數份數擁有人，很多時候其目的是要反對多數份數擁有人的強制售賣申請，如強制售賣申請獲得批准，則涉及的反對事項主要是售賣的條件和條款。

19. 在 2017 年 4 月 24 日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡介法援局的建議時指出，該局認為由於爭議事項多數與估值而非法律事宜有關，而且土地審裁處的強制售賣令一般不涉及金錢申索，因此少數份數擁有人對物業發展商有關強制銷售的申索並不符合上文第 5 段所載輔助計劃的原則，故不應納入輔助計劃的涵蓋範圍。政府當局同意法援局的建議。

集體訴訟

20. 鑒於法援局會進一步考慮把集體訴訟納入輔助計劃的建議，而大律師公會亦贊成這項建議，有事務委員會委員要求政府當局提供進一步檢討的具體時間表。政府當局表示，由於集體訴訟工作小組及其轄下小組委員會正商議集體訴訟制度建議的詳情，政府當局認為在未有任何擬議改革以准許集體訴訟的情況下擬訂時間表，屬言之尚早。

誹謗訴訟

21. 在 2015 年 2 月 16 日及 3 月 23 日的事務委員會會議上，部分委員認為輔助計劃的範圍亦應擴大至涵蓋更多種類的案件，例如誹謗名譽的永久形式誹謗案件。據政府當局在 2017 年 4 月表示，普通計劃明確豁除誹謗訴訟，因為該等案件不被視為值得由公帑資助。研究結果亦顯示，海外司法管轄區一般不把該等類別案件納入法援的涵蓋範圍。對於法援局提出不應把輔助計劃擴大至包括該等類別案件的建議，政府當局沒有異議。

選舉呈請

22. 事務委員會於 2017 年 4 月 24 日的會議上討論輔助計劃的檢討期間，有意見認為政府當局應將選舉呈請納入輔助計劃的涵蓋範圍，以保障立法會議員的憲法權利。政府當局表示，根據《法律援助條例》，在涉及《人權法案》事宜的案件中，訴訟人可獲得法援，而在涉及《人權法案》的案件中，若法援署署長信納有關案件符合《法律援助條例》所訂的準則，署長可免除施加於申請人的財務資格限額。此外，在商定納入輔助計劃的新增個案類別時，其中一項指導原則是有關案件應涉及金錢申索。

香港大律師公會的意見

23. 在 2017 年 4 月 24 日的事務委員會會議上，大律師公會指出，其提出的多項建議未獲法援局考慮，包括在輔助計劃下向多層大廈業主立案法團提出的申索、少數份數擁有人對物業發展商有關強制銷售的申索、受欺壓小股東的申索，以及集體訴訟。大律師公會特別對涵蓋範圍不包括圍標的申索及建築物維修的申索提出關注。大律師公會表示，根據《競爭條例》(第 619 章)，個人無權就圍標提出控告，該公會認為輔助計劃的涵蓋範圍應包括針對業主立案法團不當行為所提出的申索。大律師公會又表示，強制售賣大廈單位時會對售價作出評估，因此強制銷售的金錢申索亦應納入輔助計劃的涵蓋範圍。此外，大律師公會建議把經濟審查中可獲資產豁免的年齡限制由 60 歲下調至 55 歲。

法律援助輔助計劃的財務資格限額

申請人的財務資格

24. 事務委員會在 2012 年 7 月 10 日及 2015 年 2 月 16 日會議上進行商議期間，部分委員及兩個法律專業團體均關注到，輔助計劃現時的財務資格限額過低，把大部分夾心階層人士摒諸門外，因此，他們促請政府當局更盡力協助夾心階層尋求公義，例如調高輔助計劃目前的財務資格限額。立法會在審核 2016-2017 年度開支預算時，有委員作出提問，詢問政府當局會否考慮放寬輔助計劃申請人的資產限額，令更多有需要的中產人士得以受惠。政府當局回應時表示，目前，普通計劃和輔助計劃的財務資格限額會定期按丙類消費物價指數的變動作出調整。政府當局會繼續監察輔助計劃的運作情況，並繼續就輔助計劃的財務資格限額作出檢討。

財務資源的計算方法

25. 在 2015 年 2 月 16 日及 3 月 23 日的事務委員會會議上，部分委員提出有關評定法援申請人財務資源問題的例子。他們指出釐定申請人財務資源時，申請人配偶的財務資源亦會包括在內，即使申請人已經與其配偶分居亦然。他們又指出，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所有受益人的財務資源。因此，舉例而言，若有 5 名受益人，只要其中一人的財務資源超過普通計劃或輔助計劃的財務資格限額，則有關的法援申請亦會被拒。委員認為法援署應檢討有關財務資源的計算方法，讓更多市民可以獲得法援。

法律援助分擔費

26. 在 2017 年 11 月 7 日的根據《法律援助條例》(第 91 章)第 7(a) 條提出的擬議決議案小組委員會會議上，部分委員指出，根據輔助計劃，若獲批法援的案件勝訴，法援署會從法援申請人所討回的賠償中扣除 20% 的款項，撥入法律援助輔助計劃基金。如若敗訴，則會以中期分擔費支付法援申請人提出申索所招致的訟費。除非支付訟費後尚有餘款，否則法援申請人不會獲發還有關款項。他們指出，這種潛在的財政負擔令到很多人士對於使用輔助計劃感到卻步。

最新發展

27. 政府當局將於 2018 年 4 月 30 日舉行的事務委員會會議上，向委員簡介上文第 8 段所述根據輔助計劃檢討結果而提出的立法修訂建議。

相關文件

28. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處
議會事務部 4
2018 年 4 月 24 日

2013 年至 2016 年間法律援助輔助計劃下
申請和批出的證書數目

年份	申請數目	批出證書數目
2013	197	147
2014	238	175
2015	211	169
2016	225	164

法律援助輔助計劃下的法律援助分擔費

法律援助輔助計劃("輔助計劃")獲批申請人在接受法律援助("法援")後須繳付中期分擔費。涉及人身傷害及僱員補償申索的個案，以及針對勞資審裁處的裁決而提出的上訴，中期分擔費劃一定於普通法律援助計劃("普通計劃")財務資格限額的 25%，即 72,595 元。輔助計劃涵蓋的其餘訴訟類別，包括不同專業疏忽申索、關於銷售保險產品的疏忽申索，以及就售賣一手住宅物業而向發展商提出的申索，規定的中期分擔費用比率則為普通計劃財務資格限額的 25%或相等於申請人經評定財務資源的 10%的款額，金額以較高者為準。

2. 如輔助計劃涵蓋的受助人在法律程序中勝訴，法律援助署("法援署")會視乎案件的類別，從討回的賠償中扣除 10%或 20%的規定比率，作為受助人須繳付的最終分擔費，並撥入法律援助輔助計劃基金，以支持輔助計劃持續運作。視乎案件的類別而定，如案件在審訊或聆訊日期開始前達成和解，扣除的比率則調低至 6%或 15%。最終撥入法律援助輔助計劃基金的金額將視乎每宗個案討回的賠償而定。

3. 下表載列 2013 年至 2015 年間輔助計劃下的受助人所繳付的最高、最低、中位數的中期分擔費金額及總額，以及最高、最低、中位數的最終分擔費金額及總額：

年份	受助人接受法援後 繳付的中期分擔費 ¹				受助人勝訴個案帳目結算後 繳付的最終分擔費			
	最高 金額 (元)	最低 金額 (元)	中位數 金額 (元)	總額 (元)	最高 金額 (元)	最低 金額 (元)	中位數 金額 (元)	總額 (元)
2013	67,405	65,000	65,000	7,435,653	330,000	1,200	15,000	3,497,917
2014	67,405	65,000	67,405	7,911,830	332,352	1,800	18,900	3,308,224
2015	124,872	67,405	67,405	8,192,012	349,718	407	18,000	4,800,708

4. 就繳付中期分擔費而言，在適當情況下，法援署署長可容許受助人以分期方式(通常最多按月分 6 期)繳付分擔費。考慮因素包括法援資助的訴訟所需的時間、申請人在扣除基本及必須開支後每月的實際收入，以及可用資產的價值(包括儲蓄和可變現的資產及財物)。

¹ 普通計劃財務資格限額在 2013 年 6 月由 260,000 元提高至 269,620 元及在 2015 年 7 月由 269,620 元提高至 290,380 元，輔助計劃受助人繳付的中期分擔費(即普通計劃財務資格限額的 25%)因而相應由 65,000 元增至 67,405 元及由 67,405 元增至 72,595 元。

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	政府當局就檢討法律援助輔助計劃提交的文件	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
		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	司法及法律 事務委員會	政府當局就進一步擴大法律援助輔助計劃提交的文件	CB(2)600/11-12(01) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/papers/aj1220cb2-600-1-c.pdf
		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	司法及法律 事務委員會	政府當局就進一步擴大法律援助輔助計劃提交的文件	CB(2)2458/11-12(01) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ajls/papers/aj0710cb2-2458-1-c.pdf
		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

會議日期	會議	會議紀要/文件	立法會文件編號
		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
2014 年 6 月 24 日	司法及法律事務委員會	政府當局就法律援助服務局就法律援助的獨立性所提出的建議提交的文件	CB(4)822/13-14(05) http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ajls/papers/aj0624cb4-822-5-c.pdf
		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
		政府當局就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提交的文件	CB(4)822/13-14(06) http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ajls/papers/aj0624cb4-822-6-c.pdf
		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	司法及法律 事務委員會	政府當局就《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提交的文件	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	司法及法律 事務委員會	政府當局就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提交的文件	CB(4)658/14-15(03) http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ajls/papers/ajls20150323cb4-658-3-c.pdf
		會議紀要	CB(4)1205/14-15 http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ajls/minutes/ajls20150323.pdf
2017 年 4 月 24 日	司法及法律 事務委員會	政府當局就檢討法律援助輔助計劃提交的文件	CB(4)817/16-17(03) https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/ajls/papers/ajls20170424cb4-817-3-c.pdf
		會議紀要	CB(4)75/17-18 https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/ajls/minutes/ajls20170424.pdf

會議日期	會議	會議紀要/文件	立法會文件編號
2017年 7月14日 及2017年 11月7日	根據《法律 援助條例》 (第91章) 第7(a)條 提出的擬議 決議案 小組委員會	2018年1月12日提 交內務委員會的根 據《法律援助條例》 (第91章)第7(a)條提 出的擬議決議案小 組委員會報告	CB(4)452/17-18 https://www.legco.gov.hk/ yr17-18/chinese/hc/papers /hc20180112cb4-452-c.pd f

立法會秘書處
議會事務部 4
2018年4月24日