

第一章

引言

隨着《法律援助服務局條例》(第 489 章)的生效，法律援助服務局於 1996 年 9 月 1 日成立。根據《法律援助服務局條例》第 4(1) 條，法律援助服務局負責監督由法律援助署提供的法律援助服務的管理。法律援助署就該等服務的提供，向法律援助服務局負責。

根據《法律援助服務局條例》第 4(5) 條，法律援助服務局是行政長官在關於獲公帑資助並由法律援助署提供的法律援助服務的政府政策上的諮詢組織。

法律援助服務局的成員包括律師、大律師及公眾人士，透過他們參與法律援助服務局的工作，公眾可廣泛及直接參與法律援助政策的制訂及法律援助的運作及管理。政務司司長在行政署的支援下，負責制訂法律援助政策。在政務司司長與法律援助署之間設立法律援助服務局，可提高法律援助服務的獨立性。

法律援助制度工作小組

法律援助服務局成立將近十周年，本局認為應藉此機會就有關法律援助的法律、程序及提供方式進行“盤點”。為此，法律援助服務局於 2003 年 4 月成立了法律援助制度工作小組。工作小組成員來自法律援助服務局、律師及大律師兩個法律專業團體、本地大學及非政府機構。成員名單如下：

主席

白理桃資深大律師

法律援助服務局成員(在麥秉棋先生逝世後接任)

成員

陳文敏教授，榮譽資深大律師

香港大學法律學院院長

陳祖為博士

香港大學政治與公共行政學系副教授

陳香屏先生	法律援助署副署長
莊紹樑博士, SBS, JP	法律援助服務局成員
夏博義先生	香港人權監察創會主席 (至 2005 年 9 月)
何君堯先生	法律援助服務局成員
李樹旭先生	大律師 (由香港大律師公會提名)
李志喜資深大律師	資深大律師 (由 2005 年 9 月起接替夏博義先生)
史密夫先生	律師 (由香港律師會提名, 至 2004 年 7 月 1 日)
呂大樂教授	香港中文大學社會學系
黎雅明先生	律師 (由香港律師會提名, 由 2004 年 7 月 2 日起接替史密夫先生)
吳水麗先生, BBS, JP	法律援助服務局成員
曾澍基教授	香港浸會大學經濟學系

秘書

李天耀先生	法律援助服務局秘書 (至 2005 年 10 月 2 日)
李潤材先生	法律援助服務局秘書 (由 2005 年 10 月 3 日起)

工作小組的職權範圍如下：

- (1) 訂定綱領，以便擬備一份有關香港法律援助制度的理念和原則依據的文件，包括人權、尋求公義的平等機會及承擔能力等的基本問題。
- (2) 就文件的內容草擬大綱。
- (3) 研究下列問題（但不限於此）：
 - (a) 編列法律援助的主要資料來源；
 - (b) 法律援助的基本原則；
 - (c) 法律援助和人權的關係；
 - (d) 法律援助在司法架構上的角色；
 - (e) 在社會和經濟架構下對法律援助服務的需求；
 - (f) 可提供法律援助的方式；
 - (g) 律師及大律師可擔當的角色；以及
 - (h) 成本預算。
- (4) 監督文件的擬備工作。
- (5) 根據上文第 (1) 項所述的綱領，在完成每一階段的工作後，向法律援助服務局作出報告。

工作小組於 2003 年 9 月首次舉行會議。在政務司司長辦公室轄下行政署和法律援助署的協助下，工作小組取得並審研了有關文件，內容為成立及發

展提供法律援助的制度，以及曾就法律援助運作的辯論。工作小組並草擬有關文件的大綱，以及辨識香港法律援助的原則。

工作小組認為需要聘請顧問提供協助，以完成其工作，顧問服務在文件的草擬階段尤其重要。法律援助服務局接納工作小組的建議，於2005年2月聘用羅沛然大律師為顧問。

香港的法律援助

本文件代表了工作小組努力的成果，羅沛然先生在這方面貢獻良多。文件依照工作小組早前在研究香港法律援助發展史的過程中所採用的大綱，再輔以羅先生就法律援助的理念或理論依據所進行的研究，及從社會與法律的角度，就各地的法律援助制度所作的比較研究。此外，羅先生的實習大律師何子青女士於2005年3月至6月期間，就有關香港法律援助的經費及運作的統計數字進行研究，我們亦向她致謝。

本章其餘部分將闡述本文件的各個章節，以反映從不同角度探討香港法律援助服務的情況。

儘管法律援助服務局的職權只涉及由公帑資助的法律援助署所提供的服務，但就本文件所述的法律援助而言，應採用公眾人士所理解的一般和較廣泛的涵義，以及由社會 / 法律學者所訂定的較為全面的涵義。因此，本文件所述的法律援助服務將不限於由法律援助署提供的服務，而會包括由其他機構提供的法律服務，例如當值律師服務。同樣地，本文件的範圍亦不限於為進行訴訟而提供的法律援助，而會包括在非爭訟性情況下以諮詢及協助方式提供的法律援助，以及提供有關程序和實務的資料。

現時，香港的法律援助模式，是經過多於四十五年發展的成果，過程包括識別這方面的需要、確立提供服務的方式以及逐步擴展和提升服務。本文件第二章簡述法律援助發展的歷史。

另外，本文件亦會討論設立法律援助制度的理據，討論範圍會根據現今社會的理解及與法律援助服務成立初期的目的作出比較。第三章陳述香港設立法律援助制度背後的主要理由及信念。

法律援助服務局是眾多涉及法律援助服務的機構之一。第四及第五章描述及探討各機構所擔當的角色。第四章描述政府在發展及提供法律援助服務方面所擔當的重要角色；這包括制訂政策、提供資助，以及作為法律援助的主要服務供應者。第五章敘述其他機構所擔當的角色，內容主要包括提供、監察及說明法律援助服務。此等機構包括法律援助服務局本身、立法會（特別是司法及法律事務委員會）、司法機構、法律援助署、當值律師服務、兩個法律專業團體、平等機會委員會及消費者委員會。

本局希望本文件成為法律援助服務的憲制和法制，以及運作的一份全面及扼要的記錄。第六章以獨立的篇幅，闡述香港的法援條例及運作，包括根據香港特別行政區《基本法》及適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》，享有法律援助服務的程度，作為保障人權方法之一。

第七及第八章是工作小組履行部分其職權的描述，即檢討「在社會及經濟架構下對法律援助需求的改變」。第七章概述香港經濟在不同階段的轉變，並探討有關人口分佈的趨勢及出現的問題，以及可能影響法律援助服務的經濟及公共財政事宜。第八章則從社會的角度探討法律援助，包括影響提供法律服務發展進程的因素，以及法律援助本身作為影響或導致社會轉變的一項因素；並說明因法律援助的干預對實際事態的影響。

第九章是專題討論。工作小組希望將法律援助管理的獨立性和法律援助輔助計劃這兩個經常論述的課題集中於一個章節，以作深入討論，從而說明此兩項法律援助制度的元素對制度的整體成功及持續運作的重要性；並以較濃縮的篇幅讓讀者了解香港法律援助制度中有關這兩個重要範疇的理據及重要條文。

第十章為總結篇，工作小組首先辨識設立法律援助制度的原則，並作出簡介，然後展望將來，從經濟、社會期望和香港今後肩負的責任剖析法律援助服務面對的挑戰。讀者在閱讀本文件時會察覺某些題目在不同的章節重複，例如對擴大法律援助服務範疇及涵蓋範圍的訴求、在社區層面為非訴訟事項提供法律援助服務的訴求，以及法律援助對公共財政的影響，特別是撥款的持續性。儘管這是一份屬於記錄多於表明立場的文件，工作小組認為從文件討論所得，應令現在和日後與法律援助服務有關的人士有所得着。第十章正是為此而撰寫的。

工作小組對行政署長就本文件草擬本提出的書面意見和具體評論，表示感謝。此等意見和評論已適當地納入本文件中。

法律援助制度工作小組的其他成員、法律援助服務局的秘書和顧問在過去兩年半來，在研究、草擬及修改本文件方面努力不懈，並給予各種形式的協助及支持，本人謹以主席身分，向他們表示謝意。另外，本人對法律援助服務局其他成員在擬備本文件時所給予的支持和參與，表示謝意。

白理桃資深大律師
二零零六年三月三十一日